

## Samenvatting

De gemeenschappen moeten neutraal onderwijs inrichten. Deze verplichting is sinds 1988 ingeschreven in de Grondwet en kent haar oorsprong in het Schoolpact van 1958. Resolutie nr. 9 van het Schoolpact bepaalde namelijk dat een school als neutraal werd beschouwd indien ze alle filosofische of religieuze opvattingen van de ouders, die er hun kinderen aan toevertrouwden, eerbiedigde en indien ten minste twee derde van het onderwijzend personeel houder was van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs. Dit neutraliteitsbegrip werd nadien ook vastgelegd in de Schoolpactwet van 1959, die de bewoordingen van het Schoolpact overnam. Wel werden de woorden 'twee derde' door de wet van 11 juli 1973 vervangen door de woorden 'drie vierde'. Al snel rees echter de vraag hoe deze neutraliteitsverplichting nu concreet ingevuld moest worden. Daarom werd op 8 mei 1963 een neutraliteitsverklaring uitgevaardigd door de Permanente Schoolpactcommissie. Deze neutraliteitsverklaring gaf een negatieve invulling aan het neutraal karakter. Elke leerkracht moest zich namelijk onthouden zijn waardeoordelen te kennen te geven ten voordele of ten nadele van een of andere filosofische, ideologische of godsdienstige opvatting. Geleidelijk aan kwam er echter kritiek op deze negatieve invulling en ontstond het besef dat deze niet langer houdbaar was in een maatschappij die gekenmerkt werd door een steeds grotere diversiteit.

Toen de neutraliteitsverplichting in 1988 werd verankerd in de Grondwet, werd eveneens bepaald dat deze neutraliteit *onder meer* de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen inhoudt. De opname van de woorden 'onder meer' in de Grondwet heeft echter aanleiding gegeven tot hevige debatten binnen de wetgevende kamers. Hier waren reeds uiteenlopende visies merkbaar langs Nederlandstalige en Franstalige zijde. Terwijl aan Franstalige zijde eerder werd vastgehouden aan de negatieve invulling van de Permanente Schoolpactcommissie, werd aan Nederlandstalige zijde een meer positieve invulling gegeven aan het neutraliteitsbegrip. Gelet op de communautarisering van het onderwijs en de mogelijkheid voor de gemeenschappen om een concrete invulling te geven aan het neutraliteitsbegrip, heeft dit er dan ook toe geleid dat het begrip op uiteenlopende wijzen is geïnterpreteerd en geëvolueerd in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap.

In de Vlaamse Gemeenschap werd de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs opgericht, die op 25 mei 1989 een nieuwe neutraliteitsverklaring heeft aangenomen. Deze neutraliteitsverklaring geeft een positieve invulling aan het neutraliteitsbegrip en erkent het intern pluralisme. In de Franse Gemeenschap daarentegen werd geen gelijkaardig orgaan opgericht als in de Vlaamse Gemeenschap, maar werd een nadere invulling gegeven aan het neutraliteitsbegrip door het decreet van 31 maart 1994 houdende bepaling van de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs en het decreet van 17 december 2003 houdende organisatie van de neutraliteit eigen aan het gesubsidiëerd officieel onderwijs en houdende diverse maatregelen inzake onderwijs. Deze decreten verbieden het onderwijzend personeel uiting te geven aan hun politieke, filosofische en religieuze overtuigingen, waaruit blijkt dat langs Franstalige zijde nog steeds een eerder negatieve invulling wordt gegeven aan de neutraliteitsverplichting.

Een bijzondere problematiek met betrekking tot de neutraliteitsverplichting is het dragen van religieuze symbolen op school. Hier speelt de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State een belangrijke rol. In veel schoolreglementen is een (algemeen) hoofddoekenverbod opgenomen. De Raad van State heeft in de Vlaamse Gemeenschap echter geoordeeld dat de raad van bestuur of schooldirectie niet bevoegd is om een algemeen hoofddoekenverbod uit te vaardigen en dat een hoofddoekenverbod enkel verantwoord is indien uit een beoordeling in concreto blijkt dat het dragen van de hoofddoek een vorm van proselitisme inhoudt waardoor de verwezenlijking van het onderwijsproject onmogelijk wordt gemaakt of ernstig wordt bemoeilijkt. Nochtans heeft de Raad van het Gemeenschapsonderwijs in de Vlaamse Gemeenschap een algemeen hoofddoekenverbod uitgevaardigd, dat op 1 september 2013 in werking is getreden. Nu het Grondwettelijk Hof reeds heeft geoordeeld dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs hiertoe bevoegd was (althans met betrekking tot leerlingen), is het nog wachten op een uitspraak van de Raad van State of een dergelijk algemeen verbod niet in strijd is met de vrijheid van godsdienst. In de Franse Gemeenschap is de situatie iets anders. Wat de leerlingen betreft, heeft de Raad van State eveneens geoordeeld dat een hoofddoekenverbod enkel verantwoord is indien de concrete omstandigheden dit rechtvaardigen. Dit is anders voor wat de leerkrachten betreft. Individuele scholen of scholengroepen zijn namelijk wel bevoegd om een algemeen hoofddoekenverbod op te leggen aan het onderwijzend personeel, aangezien het decreet van 31 maart 1994 een voldoende nauwkeurige invulling geeft aan het neutraliteitsbegrip. De inrichtende machten die zijn aangesloten bij dit decreet, kunnen zich met andere woorden op dit decreet baseren om een algemeen hoofddoekenverbod uit te vaardigen. Wel heeft de Raad van State in beide gemeenschappen geoordeeld dat de uitzondering op het hoofddoekenverbod voor godsdienstleerkrachten niet beperkt mag blijven tot het leslokaal waar godsdienstlessen worden gegeven, en dat zij dus ook buiten deze lessen de hoofddoek moeten kunnen dragen.

# Inhoud

I.	Inleiding.....	1
II.	Onderwijs in België.....	5
A.	Communautarisering van het onderwijs .....	5
B.	Onderwijsnetten.....	6
1.	Officieel onderwijs .....	7
2.	Vrij (gesubsidieerd) onderwijs.....	9
3.	Schematisch overzicht .....	9
III.	Wat is neutraliteit? .....	11
A.	Oorsprong neutraliteitsbegrip.....	11
1.	Eerste schoolstrijd .....	11
2.	Na 1884.....	15
3.	Tweede schoolstrijd .....	16
4.	Schoolpact .....	18
5.	Schoolpactwet .....	21
B.	De Grondwet van 1988 .....	24
C.	Toepassingsgebied neutraliteitsverplichting .....	27
1.	Gemeenschapsonderwijs .....	27
2.	Gesubsidieerd officieel onderwijs.....	28
D.	Interpretatie neutraliteitsbegrip .....	34
1.	De Schoolpactcommissie .....	34
2.	De grondwetgever van 1988.....	39
3.	De Vlaamse Gemeenschap .....	44
4.	De Franse Gemeenschap .....	62
5.	Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens .....	76
IV.	Conclusie .....	83
V.	Bibliografie .....	87
A.	België .....	87
1.	Wetgeving.....	87
2.	Vorbereidende documenten .....	88
3.	Rechtspraak .....	89
4.	Rechtsleer .....	91
B.	Frankrijk .....	93
1.	Wetgeving.....	93
2.	Rechtspraak .....	94
3.	Rechtsleer .....	94

# I. Inleiding

“Onderwijs moet neutraal zijn, leerlingen niet”<sup>1</sup>. Dit zei Kitty Roggeman van het Vrouwen Overleg Komitee (VOK) in klasse naar aanleiding van het hoofddoekenverbod dat op 1 september 2013 in werking is getreden in het Vlaamse gemeenschapsonderwijs. Maar wat is neutraal onderwijs eigenlijk? Betekent dit dat leerkrachten zich ervan moeten onthouden hun filosofische, ideologische of godsdienstige overtuiging kenbaar te maken (= negatieve onthoudingsplicht), of houdt het eerder een positieve erkenning in van ieders overtuiging? De Grondwet bepaalt hierover enkel dat de neutraliteit *onder meer* de eerbied inhoudt voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen<sup>2</sup>. Gelet op de woorden *onder meer*, wekt het echter geen verbazing dat er uiteenlopende zienswijzen zijn over de concrete invulling van het neutraliteitsbegrip.

De neutraliteitsverplichting kent zijn oorsprong in het Schoolpact van 1958. Dit bepaalde dat een school als neutraal werd beschouwd indien ze alle filosofische of religieuze opvattingen van de ouders, die hun kinderen eraan toevertrouwden, eerbiedigde en indien ten minste twee derde van het onderwijzend personeel houder was van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs<sup>3</sup>. Deze bewoordingen werden nadien overgenomen in de Schoolpactwet van 29 mei 1959<sup>4</sup>. Een meer concrete invulling aan het neutraliteitsbegrip werd gegeven door de Permanente Schoolpactcommissie, die op 8 mei 1963 een neutraliteitsverklaring uitvaardigde. Zoals zal blijken, was deze invulling echter na verloop van tijd niet meer houdbaar in een maatschappij die gekenmerkt werd door een steeds grotere diversiteit.

In 1988 werden de belangrijkste Schoolpactbeginselen verankerd in de Grondwet, waaronder ook de neutraliteitsverplichting. De opname van de woorden ‘*onder meer*’ in de Grondwet heeft echter aanleiding gegeven tot hevige debatten binnen de wetgevende kamers. Hier waren reeds uiteenlopende visies merkbaar langs Nederlandstalige en Franstalige zijde. Gelet op de communautarisering van het onderwijs en de mogelijkheid voor de gemeenschappen om een concrete invulling te geven aan het neutraliteitsbegrip, heeft dit er dan ook toe geleid dat het begrip op uiteenlopende wijzen is geïnterpreteerd en geëvolueerd in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap.

In de Vlaamse Gemeenschap werd de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs opgericht, die op 25 mei 1989 een nieuwe neutraliteitsverklaring heeft aangenomen. In de Franse Gemeenschap is er het decreet van 31 maart 1994 houdende bepaling van de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs en het decreet van 17 december 2003 houdende organisatie van de neutraliteit eigen aan het gesubsidieerd officieel onderwijs en houdende diverse maatregelen inzake onderwijs. Daarnaast spelen ook de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van de Raad van State in beide gemeenschappen een belangrijke rol bij de invulling van het neutraliteitsbegrip.

---

<sup>1</sup> X., “Onderwijs moet neutraal zijn, leerlingen niet”, *klasse leraren* 26 april 2013, [www.klasse.be/leraren/33441/onderwijs-moet-neutraal-zijn-leerlingen-niet/](http://www.klasse.be/leraren/33441/onderwijs-moet-neutraal-zijn-leerlingen-niet/).

<sup>2</sup> Art. 24, §1, lid 3 Grondwet.

<sup>3</sup> Resolutie nr. 9 Schoolpact, zoals opgenomen in het boek van De Groof (zie voetnoot 81).

<sup>4</sup> Art. 2, lid 4, a Schoolpactwet.

Hieruit moge blijken dat ik mij in deze scriptie zal beperken tot een analyse van het neutraliteitsbegrip in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, aangezien dit de twee voornaamste gemeenschappen van ons land zijn en de Duitstalige Gemeenschap slechts een zeer klein deel van België omvat.

Onze samenleving en maatschappij worden vandaag de dag gekenmerkt door een grote diversiteit. De overheid moet in een dergelijke diverse samenleving een neutrale positie innemen<sup>5</sup>. Dat is één van de basiswaarden van een democratische staat. Ook binnen de schoolpopulaties is een groeiende levensbeschouwelijke diversiteit merkbaar. De Grondwet bepaalt dan ook uitdrukkelijk dat de gemeenschap neutraal onderwijs moet inrichten (art. 24, §1, lid 3). Hoever deze neutraliteit moet reiken, is echter niet bepaald. Nochtans is het antwoord op deze vraag van belang in een diverse maatschappij als de onze. Het staat in elk geval vast dat deze neutraliteitsverplichting niet onbeperkt is.

Een specifiek probleem in dit verband is het dragen van religieuze symbolen op school. Hier dringt zich een afweging op tussen twee grondrechten: enerzijds de vrijheid van onderwijs met daarin begrepen de grondwettelijke neutraliteitsverplichting van de gemeenschappen, en anderzijds de vrijheid van godsdienst en het recht om deze godsdienst uitwendig te belijden. Ook deze problematiek zal in deze scriptie aan bod komen.

Gelet op het voorgaande luidt de centrale onderzoeksvraag van deze masterscriptie: Wat is neutraal onderwijs? Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag, zullen eerst een aantal andere vragen beantwoord worden, met name: Hoe is het onderwijs in België geregeld en wat wordt er verstaan onder officieel onderwijs? Wat is de oorsprong van het neutraliteitsbegrip? Op wie is de neutraliteitsverplichting van toepassing? Hoe wordt het neutraliteitsbegrip geïnterpreteerd?

Om een antwoord te kunnen geven op deze vragen, zal voornamelijk gebruik gemaakt worden van een wetshistorische en teleologische interpretatiemethode. Eerst en vooral zal artikel 24, §1, lid 3 van de Grondwet geïnterpreteerd worden in het licht van haar oorsprong. Welke gebeurtenissen liggen ten grondslag aan de neutraliteitsverplichting? Er zal zowel gekeken worden naar historische feiten als naar de voorbereidende werken van de wetgeving. Op die manier zal inzicht verworven worden in de reden waarom die verplichting tot stand gekomen is en waarom de invulling van die verplichting geëvolueerd is. Daarnaast zal ook gekeken worden naar het doel dat de wetgever voor ogen had bij het opleggen van die neutraliteitsverplichting. Bovendien zal aan de hand van rechts-historisch onderzoek een vergelijking gemaakt worden tussen de invulling van neutraliteitsbegrip ten tijde van het Schoolpact en de Schoolpactwet, de Grondwet van 1988 en nu.

Ook zal in deze scriptie rechtsvergelijking aan bod komen. In eerste instantie interne rechtsvergelijking, met name een vergelijking tussen de invulling van het neutraliteitsbegrip in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. Daarnaast komt ook externe rechtsvergelijking aan bod (zij het beperkt) tussen de neutraliteitsverplichting in België en Frankrijk. Om een antwoord te geven op deze

---

<sup>5</sup> De neutraliteit van de overheid volgt uit de artikelen 19, 20 en 21 van de Grondwet.

rechtsvergelijkende vragen zal gebruik gemaakt worden van de methode van functionele rechtsvergelijking, waarbij zowel de formele wetgeving bestudeerd wordt, als de rechtspraak en rechtsleer.

In een eerste hoofdstuk zal er gekeken worden hoe het onderwijs in België geregeld is en wat er begrepen moet worden onder 'officieel onderwijs'. In het volgende hoofdstuk zal worden nagegaan wat neutraliteit precies inhoudt. Daarvoor wordt eerst onderzocht waar het neutraliteitsbegrip vandaan komt en welke gebeurtenissen hieraan ten grondslag liggen (zoals de eerste en de tweede schoolstrijd). Vervolgens zal worden nagegaan op wie de neutraliteitsverplichting van toepassing is. Tot slot zal een analyse gemaakt worden van hoe het neutraliteitsbegrip door de verschillende instanties geïnterpreteerd werd en wordt (de Schoolpactcommissie, de grondwetgever van 1988, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap). Hierbij zal ook de bijzondere problematiek aangaande het dragen van religieuze symbolen op school aan bod komen, alsmede de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Bovendien zal hier eveneens gekeken worden hoe de situatie in Frankrijk is. In de conclusie zal dan een antwoord gegeven worden op de centrale onderzoeksvraag en op de vraag hoever neutraliteit vandaag de dag gaat in het licht van de problematiek van het dragen van religieuze symbolen op school.



## II. Onderwijs in België

### A. Communautarisering van het onderwijs

Voor de staatsvorming van 1980 behoorde het onderwijsbeleid in België tot de bevoegdheid van de federale overheid, het was een nationale aangelegenheid. Er was een sterke centrale regulering van het hele onderwijs. Sinds de staatsvorming van 1980<sup>6</sup> is er echter sprake van een communautarisering van het onderwijs. België werd ingedeeld in drie gemeenschappen (de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap) en de onderwijsbevoegdheid werd overgedragen van de federale overheid naar deze gemeenschappen.<sup>7</sup>

Overeenkomstig artikel 59bis van de in 1980 herziene Grondwet (nu thans artikel 127 en volgende van de Grondwet) waren de Gemeenschappen bevoegd voor de culturele aangelegenheden, het onderwijs, de persoonsgebonden aangelegenheden (zoals gezondheidsbeleid, gezinsbeleid, enz.) en het gebruik van de talen.<sup>8</sup> Aanvankelijk was de onderwijsbevoegdheid van de gemeenschappen echter zeer beperkt. Artikel 59bis, §2, lid 1, 2<sup>o</sup> van de in 1980 gewijzigde Grondwet luidde namelijk als volgt: *“De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet: het onderwijs, met uitsluiting van wat betrekking heeft op de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen”*. Het onderwijs was dus in beginsel wel een gemeenschapsbevoegdheid, maar de uitzonderingen op deze bevoegdheid, opgesomd in dit artikel, waren zo verregaand dat de belangrijkste (schoolpact)materies nationaal (in evenwicht) bleven. Wel diende de toepassing van de op federaal niveau aangenomen normen door elke gemeenschap afzonderlijk verzekerd te worden. Hierdoor ontstond er een bevoegdheidsconflict tussen de federale wetgever en de gemeenschappen. Als gevolg van dit bevoegdheidsconflict, werd het onderwijsbeleid gekenmerkt door een onsamenhangende en onwerkzame bevoegdheidsverdeling.<sup>9</sup>

Er werden verschillende pogingen ondernomen om de scheidingslijn in de bevoegdheidsregeling aan te geven. Zo werden er zelfs exemplatieve lijsten opgesteld om aan te geven welke materies tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoorden. Geen van deze lijsten kon echter worden toegepast zonder grondwetsherziening, aangezien men onderwijsmateries aan de gemeenschappen wilde overhevelen die niet tot hun bevoegdheid konden behoren op basis van artikel 59bis, §2, lid 1, 2<sup>o</sup> van de (toenmalige) Grondwet (bv. reglementering van de leerplicht, de vereiste kwalificaties inzake onderwijsdiploma's, enz).<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Deze ging gepaard met de grondwetsherziening van 17 juli 1980, *BS* 18 juli 1980.

<sup>7</sup> J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 73.

<sup>8</sup> Grondwet van België 7 februari 1831, *BS* 7 februari 1831.

<sup>9</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 10-11; J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 74.

<sup>10</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 11-12.



Aangezien de uitvoering van de nationale normen door elke gemeenschap afzonderlijk diende te gebeuren, ontstonden er fundamentele verschillen tussen de onderwijsreglementeringen van de verschillende gemeenschappen (ook wat de schoolpactmateries betreft). Gelet op deze specificiteit van de onderwijsverstrekking binnen elke gemeenschap, was de communautarisering van het onderwijs noodzakelijk. Geleidelijk aan was de mening gegroeid dat niet enkel de uitvoering van de nationale normen aan de gemeenschappen moest worden toevertrouwd, maar dat zij ook de bevoegdheid inzake normgeving moesten krijgen. Er moest dus een integrale overheveling van de onderwijsbevoegdheid naar de gemeenschappen plaatsvinden om een eenheid in optreden te realiseren.<sup>11</sup>

Met de grondwetsherziening van 15 juli 1988 werd de situatie grondig gewijzigd<sup>12</sup>. De overdracht van onderwijsbevoegdheden naar de gemeenschappen die door deze grondwetsherziening werd gerealiseerd, was zeer omvangrijk. Zoals reeds gesteld was dit ook nodig om een samenhangend onderwijsbeleid te verzekeren. Er werden nog slechts drie uitzonderingen geformuleerd die tot de bevoegdheid van de federale wetgever bleven behoren, en deze diende restrictief geïnterpreteerd te worden.<sup>13</sup> Artikel 59bis, §2, lid 1, 2° (nu artikel 127, §1, lid 1, 2°) van de Grondwet bepaalt nu: *“De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet: het onderwijs, met uitsluiting van: de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht; de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma’s; de pensioenregeling”*<sup>14</sup>. Daar waar de onderwijsbevoegdheid van de gemeenschappen tot en met 1988 zeer beperkt was gelet op de veelomvattende uitzonderingen, was deze sinds 1 januari 1989 bijna volledig een gemeenschapsaangelegenheid geworden. De bevoegdheden van de federale overheid inzake het onderwijsbeleid werden namelijk zodanig teruggedrongen dat het nationale beleidsniveau zo goed als uitgeschakeld werd. De vroegere wetgeving inzake onderwijs, uitgevaardigd door de nationale wetgever, blijft echter wel nog van toepassing, maar wordt aangevuld en aangepast door decreten en besluiten van de parlementen en regeringen van de gemeenschappen.<sup>15</sup>

## B. Onderwijsnetten

Het onderwijs in België is onderverdeeld in drie onderwijsnetten:

- Het (officieel) gemeenschapsonderwijs
- Het gesubsidieerd officieel onderwijs
- Het vrij (gesubsidieerd) onderwijs<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 12-14.

<sup>12</sup> Grondwetsherziening 15 juli 1988, *BS* 19 juli 1988. Zie ook *Hand. Senaat BZ* 1988, 8 juni 1988, nr. 100-1/2, 3.

<sup>13</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 25-27.

<sup>14</sup> Grondwet van België 7 februari 1831, *BS* 7 februari 1831.

<sup>15</sup> J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 74.

<sup>16</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende eredienssten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 390; J. HEYVAERT en G. JANSSENS, *Onderwijszakboekje 2012-2013*, Mechelen, Plantyn, 2012, 24; X., *Onderwijsnetten*, [www.blbe.be/nl/onderwijsnetten](http://www.blbe.be/nl/onderwijsnetten).

Het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs worden ingericht door of in opdracht van de overheid en behoren dus beide tot het officieel onderwijs. Het officieel onderwijs staat tegenover het vrij (gesubsidieerd) onderwijs, dat niet wordt ingericht door een overheid, maar daarentegen wordt georganiseerd op particulier initiatief.<sup>17</sup>

De drie onderwijsnetten hebben een grote vrijheid, aangezien de overheid enkel de grote beleidslijnen vastlegt, de structuur uittekent, eisen stelt qua degelijkheid en de financieringsvoorwaarden bepaalt. Daarbinnen zijn de verschillende onderwijsnetten echter vrij om zelf hun pedagogisch project te plannen en te realiseren (leerplannen en lessenroosters uitwerken, pedagogische methoden kiezen, enz.).<sup>18</sup> Hieronder worden de verschillende onderwijsnetten afzonderlijk besproken.

## **1. Officieel onderwijs**

### **a) Gemeenschapsonderwijs**

Vroeger, toen het onderwijsbeleid nog tot de bevoegdheid van de federale overheid behoorde, was dit het Rijksonderwijs, maar zoals hierboven reeds geschreven, is het onderwijs door de grondwetsherziening van 1980, en nog meer door die van 1988, een gemeenschapsaangelegenheid geworden en spreekt men nu dan ook van gemeenschapsonderwijs.<sup>19</sup>

Het (officieel) gemeenschapsonderwijs omvat dus zowel de scholen die waren opgericht door de Staat en die nu onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen, als de scholen die worden ingericht door de gemeenschappen zelf. Bovendien worden zij gefinancierd door de gemeenschap. Het gemeenschapsonderwijs moet niet-confessioneel en neutraal zijn.<sup>20</sup> De Schoolpactwet bepaalt dat een school neutraal is wanneer ze alle filosofische of godsdienstige opvattingen van de ouders die er hun kinderen aan toevertrouwen, eerbiedigt en wanneer ten minste drie vierde van het onderwijzend personeel houder is van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs.<sup>21</sup> Om die reden wordt ook de keuze geboden tussen godsdienstles en een les niet-confessionele zedenleer.<sup>22</sup>

Aanvankelijk viel het Rijksonderwijs onder de directe bevoegdheid van de minister van Onderwijs. Hij was zowel de inrichtende macht van dit onderwijs als de verantwoordelijke voor het hele onderwijsbeleid in België (netoverschrijdend). Het spreekt voor zich dat dit geen ideale situatie was en daarom werd in 1988 in de Grondwet de mogelijkheid voor de gemeenschappen ingeschreven om de inrichtende macht over te dragen aan een autonoom orgaan<sup>23</sup>. De Vlaamse Gemeenschap

---

<sup>17</sup> X., *Officieel en vrij onderwijs: de onderwijsnetten en -koepels*, [www.vlaanderen.be/nl/onderwijs-en-wetenschap/onderwijsaanbod/structuur-van-het-onderwijs/officieel-en-vrij-onderwijs-de-onderwijsnetten-en-koepels](http://www.vlaanderen.be/nl/onderwijs-en-wetenschap/onderwijsaanbod/structuur-van-het-onderwijs/officieel-en-vrij-onderwijs-de-onderwijsnetten-en-koepels).

<sup>18</sup> J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 13.

<sup>19</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 390.

<sup>20</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 390-391; J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 71.

<sup>21</sup> Art. 2, lid 4, a Wet 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, *BS* 19 juni 1959, 4.586.

<sup>22</sup> Art. 8 Wet 29 mei 1959.

<sup>23</sup> Art. 17, §2 Grondwet van België 7 februari 1831, *BS* 7 februari 1831.

heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en heeft in 1988<sup>24</sup> de inrichtende macht overgedragen aan de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO). Deze werd op 1 april 1999<sup>25</sup> opgevolgd door 'het Gemeenschapsonderwijs'<sup>26</sup>. De Franse en de Duitstalige Gemeenschap hebben daarentegen geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om als inrichtende macht bevoegdheden over te dragen aan een autonoom orgaan. Daar heeft de minister van Onderwijs dus nog steeds de functie van inrichtende macht.<sup>27</sup>

## **b) Gesubsidieerd officieel onderwijs**

In het gesubsidieerd officieel onderwijs is het de regel dat de lokale overheid als openbaar bestuur de inrichtende macht is van het gemeentelijk of provinciaal onderwijs is.<sup>28</sup> Het gesubsidieerd officieel onderwijs omvat de scholen die worden ingericht door lagere overheden, namelijk de provincies en gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen. Het gaat hier voornamelijk om provinciale en gemeentescholen. Deze scholen ontvangen subsidies van de gemeenschap. Ze kunnen zowel confessioneel als niet-confessioneel zijn, en kunnen zelfs neutraal zijn (vaak het geval bij niet-confessionele scholen).<sup>29</sup> Volgens de Schoolpactwet is een school confessioneel respectievelijk niet-confessioneel wanneer ten minste drie vierde van het personeel houder is van een diploma van het confessioneel respectievelijk niet-confessioneel onderwijs.<sup>30</sup> Indien een school echter niet aan een van deze diplomacriteria voldoet, wordt ze beschouwd als niet-classificeerbaar.<sup>31</sup> Zoals hierboven reeds omschreven, is een school neutraal wanneer ze alle filosofische of godsdienstige opvattingen van de ouders die er hun kinderen aan toevertrouwen, eerbiedigt en wanneer ten minste drie vierde van het onderwijzend personeel houder is van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs.<sup>32</sup>

Sinds het decreet Basisonderwijs<sup>33</sup> spreekt men in Vlaanderen echter niet langer van confessionele en niet-confessionele scholen. De ouders kunnen voortaan kiezen tussen enerzijds officieel onderwijs en anderzijds vrij onderwijs gebaseerd op een erkende godsdienst of levensbeschouwing. Het diplomacriterium, zoals hierboven omschreven, wordt dus niet langer gehanteerd om uit te maken of een school al dan niet confessioneel is. Alle officiële scholen moeten namelijk openstaan voor alle leerlingen ongeacht de ideologische, filosofische of godsdienstige opvattingen van de ouders en

---

<sup>24</sup> Bijzonder Decreet 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, *BS* 29 december 1988, 17.818.

<sup>25</sup> Bijzonder Decreet 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs, *BS* 30 september 1998, 31.863.

<sup>26</sup> Bovendien werd de Centrale Raad van de ARGO vervangen door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs (RAGO).

<sup>27</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 391; J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 70-71; J. HEYVAERT en G. JANSSENS, *Onderwijszakboekje 2012-2013*, Mechelen, Plantyn, 2012, 25.

<sup>28</sup> J. HEYVAERT en G. JANSSENS, *Onderwijszakboekje 2012-2013*, Mechelen, Plantyn, 2012, 31.

<sup>29</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 392; J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 71.

<sup>30</sup> Art. 4, lid 2, 1° en 2° Wet 29 mei 1959.

<sup>31</sup> J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 71.

<sup>32</sup> Art. 2, lid 4, a Wet 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, *BS* 19 juni 1959, 4.586.

<sup>33</sup> Decreet 25 februari 1997 basisonderwijs, *BS* 17 april 1997, 8.972.

leerlingen (= open karakter). Dit impliceert dat officiële scholen eigenlijk niet confessioneel kunnen zijn.<sup>34</sup>

Zoals hierboven reeds gezegd, vormt het gesubsidieerd officieel onderwijs samen met het gemeenschapsonderwijs het officieel onderwijs in België. Het officieel onderwijs staat tegenover het vrij onderwijs, dat nu kort zal worden toegelicht. Zoals uit de titel van deze masterscriptie blijkt, zal het hierna echter enkel gaan over het officieel onderwijs en niet meer over het vrij onderwijs.

## 2. Vrij (gesubsidieerd) onderwijs

Het vrij gesubsidieerd onderwijs omvat de scholen die worden georganiseerd door een privaatrechtelijke rechtspersoon of één of meerdere natuurlijke personen. Deze scholen worden tevens gesubsidieerd door de gemeenschap. Het vrij onderwijs is meestal confessioneel. Het gaat voornamelijk om katholieke scholen, maar daarnaast zijn er ook islamitische, Israëlitische, protestantse en orthodoxe scholen. Een aantal vrije scholen zijn echter niet-confessioneel (bv. methodescholen met een specifieke pedagogische aanpak zoals de Steiner- en Freinetscholen). In theorie kunnen vrije scholen zelfs neutraal zijn (maar de facto zijn ze dus bijna altijd confessioneel).<sup>35</sup>

## 3. Schematisch overzicht

	Onderwijsnet	Inrichtende macht	Financiering	Levensbeschouwelijk karakter
<b>Officieel onderwijs</b>	Gemeenschaps-onderwijs	Gemeenschap	Gefinancierd	Niet-confessioneel en neutraal
<b>Officieel onderwijs</b>	Gesubsidieerd officieel onderwijs	Lagere overheid (provincie/gemeente)	Gesubsidieerd	Confessioneel/niet-confessioneel/neutraal
<b>Vrij onderwijs</b>	Vrij (gesubsidieerd) onderwijs	Particulier	Gesubsidieerd	Confessioneel (uitzonderlijk niet-confessioneel/neutraal)

<sup>34</sup> S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPRESS, 1999, 849-851; J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 71.

<sup>35</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 392-393; J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 72; X., *Onderwijsnetten*, [www.blbe.be/nl/onderwijsnetten](http://www.blbe.be/nl/onderwijsnetten).



### III. Wat is neutraliteit?

#### A. Oorsprong neutraliteitsbegrip

##### 1. Eerste schoolstrijd

Vóór de Franse Revolutie werd het gehele maatschappelijk leven, en dus ook het onderwijs, beheerst door de katholieke kerk. Het doorbreken van het kerkelijk onderwijsmonopolie is dan ook één van de belangrijkste breuken in de geschiedenis. De aanvang van deze breuk vond plaats tijdens het Oostenrijks regime onder leiding van de toenmalige keizerin van Oostenrijk, Maria-Theresia<sup>36</sup>. Ook keizer Jozef II, zoon en opvolger van Maria-Theresia, streefde ernaar de rol van de kerk in het onderwijs verder te beperken.<sup>37</sup>

Na de Franse Revolutie maakte België deel uit van de Franse Republiek en was het dus niet langer in handen van de Oostenrijkers. De afbraak van het kerkelijk onderwijsmonopolie werd echter ook tijdens het Franse regime verder doorgezet. De kerk moest in onze gewesten dezelfde restrictieve maatregelen met betrekking tot haar onderwijsverstrekking ondergaan als in Frankrijk zelf, maar deze maatregelen hadden uitsluitend betrekking op het secundair en hoger onderwijs.<sup>38</sup>

Tijdens het Nederlandse regime (Verenigd Koninkrijk der Nederlanden), onder leiding van Willem I, vond de belangrijkste aanzet tot de vorming van een nationaal onderwijssysteem plaats. In 1798 werd het onderwijs onder centrale bevoegdheid geplaatst door de oprichting van het eerste gespecialiseerde ministerie van onderwijs. Het beleid van Willem I beoogde het kerkelijk initiatief te beperken en te vervangen door publieke overheden. Vooral zijn beleid met betrekking tot het secundair onderwijs gaf aanleiding tot harde conflicten met de katholieke kerk in de Zuidelijke Nederlanden<sup>39</sup>. Willem I heeft nog geprobeerd om de oppositie van het Zuiden te milderen, maar uiteindelijk was de kloof tussen de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden zo groot dat een breuk niet meer kon worden vermeden.<sup>40</sup>

Door deze oppositie in het Zuiden heeft Willem I uiteindelijk een stap terug moeten zetten. Na de Belgische onafhankelijkheid van 1830 werd het door Willem I uitgebouwde onderwijssysteem grotendeels afgebroken door de unie van liberalen en katholieken, die zich sterk verzetten tegen de

---

<sup>36</sup> Zij heeft ervoor gezorgd dat de orde der jezuiten in 1773 werd ontbonden door de paus. Deze orde speelde een belangrijke rol in het secundair onderwijs aangezien zij de meeste colleges in de Zuidelijke Nederlanden beheerde. Daarnaast opende Maria-Theresia in 1777 vijftien staatscolleges die zich moesten richten op de noden van een moderne staat. Zij vond namelijk dat een moderne staat goed opgeleide ambtenaren nodig had die zich in de eerste plaats zouden toewijden aan de Staat en niet aan de kerk. Deze staatscolleges waren echter geen antikerkelijke instellingen, integendeel zelfs, zij werden nog steeds geleid door een priester, maar de uiteindelijke controle over deze instellingen lag bij de Staat en niet langer bij de kerk.

<sup>37</sup> J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 29.

<sup>38</sup> J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 30.

<sup>39</sup> De verre gaande controle die Willem I wenste uit te oefenen op alle middelbare scholen had voornamelijk in het Zuiden belangrijke consequenties.

<sup>40</sup> J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 17-18; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 30-37.

Nederlandse beleidsopties die tot 1829 voorop stonden. In oktober 1830 werd de algehele vrijheid van onderwijs afgekondigd door het Voorlopig Bewind. De beperkingen van de kerkelijke rol in het onderwijs werden geleidelijk aan afgeschaft, wat tot gevolg had dat er terug meer vrije scholen werden opgericht. De centrale overheid beschikte niet over de mogelijkheden om hier tegenin te gaan.<sup>41</sup>

De vrijheid van onderwijs, uitgeroepen door het Voorlopig Bewind, werd uitdrukkelijk opgenomen in de Grondwet van 1831 als één van de grote, constitutionele vrijheden. Artikel 17 van de toenmalige Grondwet<sup>42</sup> luidde als volgt: *“Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet geregeld. Het openbaar onderwijs, op staatskosten gegeven, wordt eveneens bij de wet geregeld”*. Dit artikel was een compromis tussen de liberalen en de katholieken binnen het Nationaal Congres<sup>43</sup> en voorzag in een volstrekte vrijheid van onderwijs. Het ging in de eerste plaats om een actieve onderwijsvrijheid, een recht voor iedereen om onderwijs te organiseren zonder voorafgaande maatregel of toelating. Geen enkele instantie had dus nog een monopolie op het onderwijs en ook de Staat zelf kon onderwijs inrichten. De inrichtende macht was vrij om de strekking en het pedagogisch project van het onderwijs te bepalen. Deze vrijheid had ook betrekking op de levensbeschouwing. Door deze actieve onderwijsvrijheid nam het aantal katholieke scholen sterk toe. Zij ontvingen geen subsidies van de overheid, maar werden bekostigd door de katholieke gemeenschap. Ook in heel wat officiële scholen kreeg de katholieke kerk de overhand<sup>44</sup>. Daarnaast ging het ook om een passief recht om onderwezen te worden. Dit recht op onderwijs hield voor de ouders eveneens een vrije schoolkeuze voor hun kind(eren) in.<sup>45</sup>

De bewoordingen van artikel 17 waren echter raadselachtig. Zo bijvoorbeeld kon ‘openbaar onderwijs, op staatskosten gegeven’ op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Daarnaast was het niet duidelijk of nu openbaar onderwijs of vrij onderwijs de regel was. Ook bestond er onenigheid over de vraag of het recht op (staats)subsidies eveneens onder de grondwettelijke onderwijsvrijheid viel. Dit alles leidde tot uiteenlopende interpretaties van de katholieken en de liberalen en

---

<sup>41</sup> J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 18; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 37-39.

<sup>42</sup> Grondwet van België 7 februari 1831, BS 7 februari 1831.

<sup>43</sup> Om de tegenstellingen tussen de liberalen en de katholieken binnen het Nationaal Congres te maskeren, waren de bewoordingen van artikel 17 van de Grondwet bewust onduidelijk. Op die manier konden beide stromingen er hun eigen interpretatie aan geven; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 38.

<sup>44</sup> De katholieke kerk maakte gebruik van de katholieke meerderheid in het land om een nieuwe machtspositie op te bouwen. Zij verdedigde niet alleen de vrijheid van haar eigen onderwijs, maar streefde er eveneens naar het officieel onderwijs een katholieke inval op te leggen. De liberalen hadden over het algemeen niks tegen godsdienst in het onderwijs, maar wilden de gezagspositie van de kerk binnen het officieel onderwijs toch zoveel mogelijk beperken. De etatisten waren echter nog niet dominant; J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 19; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 40.

<sup>45</sup> J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 18; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 39; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende eredienssten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 378; P. LOOBUYCK, “Levensbeschouwing en onderwijs in Vlaanderen”, *Sampol* 2002, afl. 3, (24) 24-25.

uiteindelijk tot zware conflicten tussen deze twee partijen, die beide met evenveel overtuiging refererden aan dezelfde grondwettelijke tekst.<sup>46</sup>

Aanvankelijk wilde men het gehele onderwijs door één enkele wet regelen, maar al snel bleek dat dit onmogelijk was. Daarom werd een aparte wettelijke regeling uitgewerkt per onderwijsniveau: op 27 september 1835 kwam de organieke wet op het hoger onderwijs<sup>47</sup> tot stand en op 23 september 1842 de organieke wet op het lager onderwijs<sup>48</sup>. Deze laatste wet was één van de laatste compromissen tussen de liberalen en de katholieken. De wet bepaalde dat elke gemeente verplicht was een lagere school op te richten, tenzij er reeds één of meerdere vrije (katholieke) scholen bestonden binnen die gemeente. In dat geval kon de gemeente, mits toestemming van de centrale overheid, één of meerdere van deze scholen aannemen (als het ware 'adopter') en financieel of materieel steunen. Hierdoor werd de officiële school regel en de door aanneming gesubsidieerde vrije school uitzondering, en dit was de belangrijkste liberale verdienste. Daarnaast was het lager onderwijs gratis voor armen en kreeg de centrale overheid een belangrijke rol. Aan de andere kant waren de katholieken tevreden met de mogelijkheid tot aanneming van de vrije (katholieke) scholen. Bovendien bepaalde de wet dat de godsdienst van de meerderheid van de bevolking (de katholieke godsdienst dus) een verplicht vak was in alle lagere scholen, waardoor het lager onderwijs een confessioneel karakter had. De ouders konden er wel voor kiezen om hun kinderen aan het godsdienstonderwijs te onttrekken. Ook werd het godsdienstonderwijs gecontroleerd door een priester, die tevens een algemeen recht van toezicht kreeg over de gemeenteschool. Nochtans stuitte de wet uiteindelijk op liberaal verzet, omdat de katholieke minister de Theux in 1846 een reglement uitvaardigde dat de godsdienstige interpretatie van de wet versterkte en de onderwijzers verplichtte zich aan te passen aan de instructies van de kerk. Pas in 1879 werd de wet gewijzigd door de liberalen.<sup>49</sup>

De grondwettelijke vrijheid van onderwijs heeft ook de organisatie van het middelbaar onderwijs verstoord. Ten tijde van het Nederlands regime bestond het middelbaar onderwijs voornamelijk uit gemeentelijke scholen die strak centralistisch geleid werden, maar slechts zelden gesubsidieerd. Daarom hebben vele gemeenten deze (dure) scholen na 1830 gesloten (tenzij zij tijdens het Nederlands regime wel subsidies ontvingen en deze mochten behouden na 1830). De infrastructuur kwam dan vaak toe aan het bisdom voor een vrije school, wat meestal ook nog gepaard ging met een gemeentelijke subsidie. Toen de liberale regering Lebeau-Rogier in 1841 tijdelijk aan de macht kwam, werden een aantal kleine maatregelen genomen om het middelbaar onderwijs terug beter te structureren.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 18-19; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 39-40.

<sup>47</sup> Loi organique 27 septembre 1835 de l'instruction publique, *Bull.off.* LIII.

<sup>48</sup> Loi organique 23 septembre 1842 de l'instruction primaire, *Bull.off.* LXXXIII.

<sup>49</sup> J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 19-20; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 43-45; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 378-379.

<sup>50</sup> De toekenning van subsidies werd aan voorwaarden verbonden, er werden interscolaire wedstrijden georganiseerd die moesten zorgen voor de stroomlijning van de programma's van de vrije en officiële middelbare scholen, enz. Zie J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*,



Pas in 1850 – nadat de liberalen de verkiezingen van 1847 hadden gewonnen en er dus een homogene liberale regering aan de macht was – werd, op initiatief van de liberale minister Rogier, de organieke wet op het middelbaar onderwijs<sup>51</sup> uitgevaardigd. Door deze wet werd het middelbaar onderwijs terug sterk gecentraliseerd.<sup>52</sup>

Vanaf het einde van de jaren 1850 nam de controverse tussen de katholieken en de liberalen steeds meer toe<sup>53</sup>, en toen in 1878 de liberalen de verkiezingen wonnen, explodeerde het conflict. De liberale regering verdedigde de onafhankelijkheid van de openbare machten, wat zich vertaalde in hun exclusief gezag over het officieel onderwijs. Zo werd een gespecialiseerd ministerie van Openbaar Onderwijs opgericht, dat werd toevertrouwd aan Pierre Van Humbeeck. Het was minister Van Humbeeck die, met zijn wetsontwerp van 21 januari 1879<sup>54</sup>, het initiatief heeft genomen tot de algehele wijziging van de organieke wet van 1842. Hij realiseerde een radicaal liberaal onderwijsprogramma<sup>55</sup>. De kern van de zaak was de schrapping van godsdienst als verplicht vak uit het officieel onderwijs. De bedienaren van de eredienst werden wel uitgenodigd om voor of na de schooluren godsdienstles te geven aan leerlingen die dat wilden in een schoollokaal dat hen ter beschikking werd gesteld. De bisschoppen hebben zich echter sterk en openlijk verzet tegen deze wijzigingen, en hebben een campagne gestart om een net van confessionele scholen op te richten dat overal verspreid was. De liberale regering heeft geprobeerd zo goed mogelijk op te komen tegen dit katholieke verzet en zette de centralisering en uitbreiding van het officieel onderwijs gewoon verder<sup>56</sup>. Als gevolg hiervan ontstond de eerste schoolstrijd, die voortduurde tot 1884, en werd de verzuiling van het onderwijs voltrokken.<sup>57</sup>

---

Brussel, VUBPRESS, 1993, 20; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 45-49.

<sup>51</sup> Loi 1 juin 1850 sur l'enseignement moyen, *BS* 2 juni 1850, 1.333. Deze wet was dus niet langer een compromis tussen de liberalen en katholieken (in tegenstelling tot de wet van 23 september 1842).

<sup>52</sup> J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 20-21; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 49-52; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 379; P. LOOBUYCK, "Levensbeschouwing en onderwijs in Vlaanderen", *Sampol* 2002, afl. 3, (24) 25.

<sup>53</sup> De ontevredenheid van de antiklerikale liberalen over de organieke wet op het lager onderwijs van 1842 nam steeds meer toe. Zij waren de bemoeienissen van de katholieken beu en streefden een algehele herziening van de wet na. De katholieken van hun kant wilden zoveel mogelijk controle uitoefenen op het officieel onderwijs en trachtten de katholieke overtuiging op dezelfde wijze te infiltreren in de officiële scholen als in de (vrije) confessionele scholen. Zie J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 21-22; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 55-57; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 379; P. LOOBUYCK, "Levensbeschouwing en onderwijs in Vlaanderen", *Sampol* 2002, afl. 3, (24) 25.

<sup>54</sup> Dat resulteerde in de wet van 1 juli 1879 op het lager onderwijs (Loi portant révision de la loi de 23 septembre 1842 sur l'instruction primaire, *BS* 10 juli 1879, 2.229).

<sup>55</sup> Onderwijzers moesten beschikken over een diploma van een Rijksnormaalschool en het aantal Rijksnormaalscholen werd verdubbeld, de centrale overheid had het recht het aantal scholen te bepalen dat in een gemeente moest worden opgericht, aanneming van vrije scholen was niet langer mogelijk, het toezicht werd volledig gelaïciseerd en verder gecentraliseerd, enz.

<sup>56</sup> Dit laatste bleek ook uit de aanneming van de nieuwe wet op het middelbaar onderwijs van 15 juni 1881 (Loi 15 juin 1881 apportant des modifications à la loi du 1er juin 1850 sur l'enseignement moyen (Wet op het middelbaar onderwijs), *BS* 19 juni 1881, 2.085).

<sup>57</sup> J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 22-24; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 61-79; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 379; P. LOOBUYCK, "Levensbeschouwing en onderwijs in Vlaanderen", *Sampol* 2002, afl. 3, (24) 25.

## 2. Na 1884

Bij de verkiezingen van 1884 kenden de liberalen een groot verlies. Van 1884 tot aan de Eerste Wereldoorlog waren de katholieken onafgebroken aan de macht. Onmiddellijk na deze verkiezingsoverwinning hebben de katholieken een aantal nieuwe wetten aangenomen die de invloed van de kerk in het officieel onderwijs terug moesten vergroten. Zo stelde de wet Jacobs<sup>58</sup> in belangrijke mate een einde aan de realisaties van Van Humbeeck. De wet had tot doel de structurering van het officieel lager onderwijs zoveel mogelijk te verstoren<sup>59</sup>. De liberalen hebben wel geprobeerd om hier tegen op te komen door de oprichting van vrije gelaïciseerde scholen, maar deze initiatieven bleven op lange termijn vaak niet overleefd. Ook in het middelbaar onderwijs voerden de katholieken een vergelijkbaar afbraakbeleid.<sup>60</sup>

In 1895, werd door de eerste wet Schollaert<sup>61</sup>, het godsdienstonderwijs terug verplicht gesteld in alle gemeentelijke lagere scholen. Kinderen konden wel vrijgesteld worden van dit godsdienstonderwijs indien de huisvader hierom schriftelijk had verzocht.<sup>62</sup> Naarmate de katholieke parlementaire meerderheid echter kleiner werd, nam de tendens naar een gelijke subsidiëring van vrije en officiële lagere scholen toe. Schollaert probeerde dit te realiseren door zijn wetsontwerp van 1911 op de schoolbon<sup>63</sup>, maar omdat dit ook controle door de Staat zou impliceren, waren de katholieken niet echt te vinden voor dit systeem. In 1914 werd een nieuwe wet op het lager onderwijs<sup>64</sup> uitgevaardigd door de toenmalige minister Poulet. De leerplicht en de kosteloosheid werden uitdrukkelijk in de wet opgenomen. Het systeem van de schoolbon werd niet overgenomen, maar de wet voorzag wel in een voordeligere subsidiëring voor het confessioneel lager onderwijs, waardoor een belangrijke stap werd gezet in de richting van gelijke subsidiëring van vrije en officiële lagere scholen. Voortaan was de subsidiëring dus het centrale strijdpunt in de concurrentie tussen de twee netten.<sup>65</sup>

---

<sup>58</sup> Organieke wet 20 september 1884 op het lager onderwijs, *BS* 22 september 1884, 4.472.

<sup>59</sup> Zo werd de verplichting om een gemeenteschool in te richten afgeschaft, beschikte de centrale overheid niet langer over het recht om het aantal scholen te bepalen dat in een gemeente moest worden opgericht, werd de aanneming van vrije scholen terug mogelijk, enz. De herinvoering van het verplicht karakter van de godsdienstles werd echter nog niet verwezenlijkt. De gemeenten konden zelf kiezen of ze godsdienst al dan niet terug in het programma wensten op te nemen.

<sup>60</sup> J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 24; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 83-85; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 379.

<sup>61</sup> (Vierde) Organieke Wet 15 september 1895 op het lager onderwijs, *BS* 16-17 september 1895, 3.405.

<sup>62</sup> J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 25; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 85-87; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 379-380; P. LOOBUYCK, "Levensbeschouwing en onderwijs in Vlaanderen", *Sampol* 2002, afl. 3, (24) 26.

<sup>63</sup> Ontwerp van wet tot wijziging van de wet tot regeling van het lager onderwijs, *Parl.St.* Kamer, 1910-11, nr. 98.

<sup>64</sup> Wet van 19 mei 1914 tot invoering van leerplicht en wijziging van de organieke wet op het lager onderwijs, *BS* 21 mei 1914, 3.115.

<sup>65</sup> J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 27; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 93-97.

Tijdens de Eerste Wereldoorlog werd er een 'union sacrée' ('godsvrede') gesloten tussen de drie grote partijen van ons land (katholieken, liberalen en socialisten). Dit was noodzakelijk om ons als land te verzetten tegen de Duitse invasie. Deze 'union sacrée' werd na de oorlog verder gehandhaafd om de reconstructie van het land te kunnen realiseren. In de regeerakkoorden tussen de drie partijen werd een modus vivendi vastgelegd. Deze modus vivendi veronderstelde een 'trêve scolaire' ('schoolbestand'), wat een status-quo inhield gebaseerd op de schoolwet van 1914 (wet Pouillet) en een blokkering van de besluitvorming. Door deze status-quo werden niet alleen de subsidies geconsolideerd, maar werd ook de belemmering van de uitbreiding van het officieel onderwijs verder gehandhaafd. Wel kwam men in 1921 tot een compromis omtrent de invoering van een les niet-confessionele moraal in de officiële lagere school. Dit moraalonderwijs was bestemd voor alle leerlingen en dus niet enkel voor de leerlingen die vrijgesteld waren van de godsdienstles. Deze godsdienstles bleef met andere woorden verplicht, waardoor er geen verandering plaatsvond van het levensbeschouwelijk klimaat.<sup>66</sup>

Geleidelijk aan was er zowel binnen de socialistische partij (BWP<sup>67</sup>) als binnen de Liberale Partij meer weerstand van de antiklerikale achterban tegen de coalitievorming met de Katholieke Partij. Aanvankelijk slaagde de partijtop er nog in hen het zwijgen op te leggen, maar dit werd naar het einde van de jaren '20 toe steeds moeilijker omdat zij steeds meer aanhang kregen en ook steeds meer steun van de vakbonden en mutualiteiten. Uiteindelijk realiseerde men zich dat de status-quo niet langer de gepaste oplossing kon bieden voor de nieuwe problemen die ontstonden en er werd een einde gemaakt aan de blokkering van de besluitvorming. Dit was het begin van de ruilpolitiek waarbij naar oplossingen werd gezocht waaruit elke partij voordeel kon halen.<sup>68</sup>

### 3. Tweede schoolstrijd

Na de Tweede Wereldoorlog wilde men het schoolcompromis verder handhaven, maar door de explosieve uitbreiding van het middelbaar onderwijs werd de concurrentie tussen het officiële en vrije net steeds groter. De Staat probeerde namelijk op deze toevloed in te spelen door de oprichting van nieuwe Rijksscholen<sup>69</sup>. Hierdoor wonnen zij heel wat leerlingen, waarmee het vrije katholieke net natuurlijk niet tevreden was. De katholieken probeerden de expansie van het Rijksonderwijs te blokkeren en wilden voortaan ook subsidies voor het vrij middelbaar onderwijs (zij kregen enkel

---

<sup>66</sup> J. TYSENS, *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 48-49, 60 en 85; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 111-115.

<sup>67</sup> Belgische Werkliedenpartij.

<sup>68</sup> Een mooi voorbeeld hiervan is de grote deal van 1937: het wetsvoorstel van de katholiek Marck werd geconfronteerd met twee compenserende wetsvoorstellen, namelijk het wetsvoorstel Missiaen en het wetsvoorstel Vanderpoorten. Uiteindelijk kon door overleg tussen de drie partijen in een speciaal daartoe opgerichte schoolcommissie een compromis bereikt worden: in ruil voor de bijkomende voordelen voor het vrij onderwijs, kreeg het officieel onderwijs terug meer mogelijkheden om haar net uit te breiden. Zie J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 116-135.

<sup>69</sup> Dit was mogelijk door de wet Vanderpoorten en de invoering van een aangepast financieringssysteem.

subsidies voor het lager onderwijs)<sup>70</sup>. Bovendien werden de tegenstellingen tussen beide netten nog versterkt door de koningskwestie.<sup>71</sup>

Bij de parlementsverkiezingen van 1950 behaalde de CVP<sup>72</sup>, onder invloed van de koningskwestie, de volstreekte meerderheid. Gedurende vier jaar waren er drie homogene CVP-regeringen aan de macht. De toenmalige minister van Onderwijs, Pierre Harmel, voerde twee subsidiewetten<sup>73</sup> in waardoor hij erin slaagde het vrij onderwijs op een efficiënte wijze te bevoordelen. In de eerste plaats werd de subsidiëring van het vrij onderwijs verder uitgebouwd door de eenzijdige invoering van subsidies voor het vrij middelbaar onderwijs en de verhoging van de subsidies voor andere vrije scholen. Daarnaast werd de uitbreiding van het officiële net beperkt, waardoor de concurrentiekracht van het Rijksonderwijs er terug op achteruitging. Het beleid van Harmel werd sterk bekritiseerd door de linkerzijde. Hierdoor laaide het schoolconflict weer op.<sup>74</sup>

De parlementsverkiezingen van 1954 maakten een einde aan de absolute meerderheid van de CVP. De nieuwe regering werd gevormd door de socialist en de liberalen onder leiding van Achiël Van Acker. De socialist Leo Collard werd aangeduid als minister van Onderwijs. Het beleid van Collard was er niet op gericht de subsidies voor het vrij onderwijs af te schaffen, maar wel om deze terug te verminderen, vooral op het niveau van het middelbaar onderwijs. Dit zorgde natuurlijk voor de nodige opschudding bij de katholieken. Daarnaast werden ook nog andere maatregelen genomen die het vrij onderwijs benadeelden<sup>75</sup>. Bovendien werd op 27 juli 1955 de 'wet Collard'<sup>76</sup> uitgevaardigd. Door deze wet werden de subsidiewetten van Harmel afgeschaft en werd de subsidiëring van het vrij onderwijs aan strengere voorwaarden onderworpen. De katholieken reageerden heftig op de regels vervat in deze wet.<sup>77</sup>

---

<sup>70</sup> De financieringsmechanismen van het vrij middelbaar onderwijs waren beperkt (giften, onderbetaling van het personeel, opbrengsten van het eigen patrimonium, enz.), waardoor zij meer inschrijvingsgeld diende te vragen dan het officieel onderwijs.

<sup>71</sup> J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 135-139.

<sup>72</sup> Christelijke Volkspartij, opvolger van de Katholieke Partij (1945).

<sup>73</sup> Wet 13 juli 1951 tot regeling van de toekenning van toelagen aan de vrije middelbare onderwijsinrichtingen, BS 13-14 augustus 1951, 6.304 (voorlopige regeling) en Wet 17 december 1952 houdende wijziging van de wetten op het middelbaar onderwijs, gecoördineerd bij besluit van de Regent van 31 december 1949, BS 29-30 december 1952, 9.253 (meer definitieve regeling). Deze laatste wet zou pas van toepassing zijn vanaf 1 januari 1954.

<sup>74</sup> J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 147-163; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 380; P. LOOBUYCK, "Levensbeschouwing en onderwijs in Vlaanderen", *Sampol* 2002, afl. 3, (24) 26.

<sup>75</sup> Zo werden onder meer alle remmen op de expansie van het officieel onderwijs afgebouwd en werden in het Rijksonderwijs 110 interimarissen ontslagen omdat ze een diploma van het vrij onderwijs hadden.

<sup>76</sup> Wet 27 juli 1955 houdende regelen inzake inrichting van het onderwijs van de Staat, de provincies en de gemeenten, en inzake subsidiëring door de Staat van inrichtingen voor middelbaar, normaal- en technisch onderwijs, BS 6 augustus 1955, 4.784.

<sup>77</sup> Het episcopaat ging zich moeien, het NCVD (Nationaal Comité voor Vrijheid en Democratie) organiseerde petitie en drie nationale betogingen, de vzw School en Gezin werd opgericht om nieuwe fondsen te verzamelen ter compensatie van de inkrimping van de subsidies, enz. Zie J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 163-183; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 380; P. LOOBUYCK, "Levensbeschouwing en onderwijs in Vlaanderen", *Sampol* 2002, afl. 3, (24) 26.

Na de stemming van de wet Collard bedaarden de gemoederen geleidelijk aan. In alle partijen ontstond het besef dat er een definitieve oplossing voor het schoolconflict moest komen. Verschillende politici verdedigden de depolitisering van de onderwijsproblematiek. Na de parlementsverkiezingen van 1958 zag het er echter niet naar uit dat men gemakkelijk tot een compromis zou komen. De CVP behaalde een absolute meerderheid in de Senaat, maar kwam drie zetels tekort in de Kamer. De Liberale Partij en de BSP<sup>78</sup> zagen een coalitie met de CVP echter niet zitten. Desondanks slaagde de toenmalige premier, Gaston Eyskens, erin een CVP-minderheidsregering te vormen. Deze legde op 1 juli 1958 een regeringsverklaring voor aan de Kamer, die de depolitisering van de onderwijsproblematiek voorstond. De socialisten weigerden echter het vertrouwen te stemmen en ook de Liberale Partij stond niet echt achter de regeringsverklaring van Eyskens. Niettemin haalde Eyskens toch een meerderheid in de Kamer. Bovendien was de Liberale Partij in de zomer van 1958 toch bereid een coalitie te vormen met de CVP, en toen de socialisten eind juli een nieuwe vertrouwensstemming uitlokten, hebben de liberalen zich onthouden opdat de regering niet zou vallen. Dit was het begin van de onderhandelingen voor een schoolpact.<sup>79</sup>

## **4. Schoolpact**

### **a) Totstandkoming**

Tijdens de eerste onderhandelingen, die plaatsvonden op 25 juli 1958, werden een discussietekst en het draaiboek dat gevolgd moest worden, besproken. Voor de BSP waren Collard en Spinoy aanwezig, voor de Liberale partij Motz en Janssens en voor de CVP Eyskens en Van Hemelrijck (minister van Openbaar Onderwijs). Bovendien werd op 8 augustus de Nationale Schoolcommissie opgericht. Deze commissie was samengesteld uit vier parlementsleden van elke partij (de partijvoorzitter bijgestaan door drie afgevaardigden): voor de CVP waren dat voorzitter Lefèvre, Harmel, Houben en Van Hemelrijck (die als minister van Openbaar Onderwijs de commissie voorzat), voor de Liberale Partij waren dat voorzitter Destenay, Motz, Vanaudenhove en Janssens (later vervangen door Moureaux), en voor de BSP waren dat voorzitter Buset, Collard, Spinoy en Bracops. Door elke partij werden bovendien twee deskundigen aangeduid, die de werkzaamheden van de schoolcommissie moesten voorbereiden. Zij moesten een rapport met vaststellingen en voorstellen betreffende de hele schoolproblematiek opstellen waarrond de commissie dan kon gaan werken. Dit rapport werd op 10 september aan de commissie voorgelegd, die op 18 september met het echte werk begon. De onderhandelingen verliepen echter niet zonder problemen, maar uiteindelijk kwam de Nationale Onderwijscommissie op 4 november 1958 tot een akkoord omtrent de definitieve tekst van het Schoolpact. Op 6 november werd het pact ondertekend door de leden van de commissie, waarna het kon worden voorgelegd aan de partijorganen. Deze keurden op 16 november het Schoolpact goed. Binnen de CVP gebeurde dit met eenparigheid van stemmen en binnen de Liberale Partij waren er slechts enkele tegenstanders. Binnen de BSP was er echter wel een grote oppositie, wat ook bleek uit de stemming (659 stemmen voor, 231 stemmen tegen en 18 onthou-

---

<sup>78</sup> Belgische Socialistische Partij.

<sup>79</sup> J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 183-189.

dingen). Toch keurde zij het pact goed, omdat ze niet gezien wilden worden als de enige antiklerikale partij en omdat ze hoopten zo nieuwe leden aan te trekken uit de christelijke bevolking, zowel voor hun vakbonden als voor hun partij. Op 20 november 1958 werd het Schoolpact formeel ondertekend op het kabinet van premier Eyskens.<sup>80</sup>

## **b) Inhoud**

Het Schoolpact had tot doel bij te dragen tot de bevordering van het cultureel en materieel welzijn van het land door een uitbreiding van het onderwijs en het vestigen van de schoolvrede.<sup>81</sup> Zoals echter uit de totstandkoming blijkt, was het Schoolpact een louter politieke handeling en had het geen juridische waarde. Desondanks had het Schoolpact wel een ruim toepassingsgebied.<sup>82</sup> Het was van toepassing op het kleuter-, lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs.<sup>83</sup> Het Schoolpact was gebaseerd op het principe van de vrije schoolkeuze van de ouders.<sup>84</sup> Ouders hadden het recht om voor hun kinderen de gewenste opvoeding te kiezen (officieel of vrij onderwijs, confessioneel of niet-confessioneel onderwijs). Dit impliceerde de mogelijkheid om op een redelijke afstand over een school van hun keuze te beschikken. Daar waar er behoefte aan was, had de Staat het recht scholen op te richten. Onverminderd dit recht, was de Staat evenwel verplicht om op verzoek van een bepaald aantal ouders, die niet op een redelijke afstand een school van hun keuze vonden, ofwel een Rijksschool of afdeling van een Rijksschool te openen, ofwel de vervoerskosten naar een dergelijke school of afdeling te zijnen laste te nemen, ofwel toelagen te verlenen aan een bestaande vrije, al dan niet confessionele school, al naargelang het geval. Verder bepaalde het Schoolpact dat zowel de provinciale en gemeentelijke scholen als de vrije scholen recht hadden op subsidies van de Staat als zij voldeden aan de wettelijk voorgeschreven voorwaarden.<sup>85</sup> Deze subsidies waren van essentieel belang voor de leefbaarheid van het vrij onderwijs en werden niet langer beschouwd als een gunst, maar als een fundamenteel recht. De Staat had evenwel het recht om na te gaan of de toegekende subsidies doelmatig gebruikt werden en of de wettelijke voorschriften correct werden toegepast. Hieruit blijkt dat het Schoolpact formeel het onderscheid erkende tussen de verschillende onderwijsnetten: enerzijds het Rijksonderwijs en het provinciaal en gemeentelijk onderwijs, die samen het officieel onderwijs<sup>86</sup> vormen, en anderzijds het privaat (vrij) onderwijs.<sup>87</sup>

---

<sup>80</sup> R. VANDEPUTTE, *De schoolkwestie en de Guimardstraat. Een historisch overzicht 1944-1988*, Tielt, Lannoo, 1990, 59-60; J. TYSENS, *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 189-191.

<sup>81</sup> Tekst Schoolpact in J. DE GROOF, *De schoolpactwet: coördinatie en annotatie*, Brussel, Story Scientia, 1990, 77-83.

<sup>82</sup> R. VANDEPUTTE, *De schoolkwestie en de Guimardstraat. Een historisch overzicht 1944-1988*, Tielt, Lannoo, 1990, 61.

<sup>83</sup> Aanhef Schoolpact, zoals opgenomen in het boek van De Groof (zie voetnoot 81).

<sup>84</sup> J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 69.

<sup>85</sup> Resolutie nr. 9 Schoolpact, zoals opgenomen in het boek van De Groof (zie voetnoot 81).

<sup>86</sup> "Zijn officieel de door openbare machten opgerichte scholen" (resolutie nr. 9 Schoolpact, zoals opgenomen in het boek van De Groof (zie voetnoot 81)).

<sup>87</sup> R. VANDEPUTTE, *De schoolkwestie en de Guimardstraat. Een historisch overzicht 1944-1988*, Tielt, Lannoo, 1990, 61-62; P. LOOBUYCK, "Levensbeschouwing en onderwijs in Vlaanderen", *Sampol* 2002, afl. 3, (24) 27; J. TIELEMANS, *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 70.

Zoals hierboven reeds gezegd, werd in de jaren '20 het vak niet-confessionele zedenleer ingevoerd in de officiële middelbare scholen. Het Schoolpact bepaalde echter dat in elke officiële lagere en middelbare school de keuze moest bestaan tussen godsdienst en zedenleer. Afhankelijk van de keuze die de ouders gemaakt hadden, waren de leerlingen in het lager en secundair onderwijs dus verplicht twee uur per week godsdienst of zedenleer te volgen. Bovendien bepaalde het Schoolpact wat verstaan moest worden onder godsdienst en zedenleer: met godsdienst werd zowel het onderricht in de katholieke, protestantse en Israëlitische godsdienst bedoeld als het onderricht in de op deze godsdienst berustende zedenleer, met zedenleer werd het onderricht in de niet-confessionele zedenleer bedoeld.<sup>88</sup>

Overeenkomstig het Schoolpact werd een school als neutraal beschouwd indien ze alle filosofische of religieuze opvattingen der ouders, die hun kinderen eraan toevertrouwden, eerbiedigde en indien ten minste twee derde van het onderwijzend personeel houder was van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs.<sup>89</sup> Daarenboven was er een voorrangsregel opgenomen in het Schoolpact. Resolutie nr. 15 bepaalde namelijk dat in het Rijksonderwijs de ambten van bewaarschoolonderwijzeres, van lager onderwijzer en van regent in het Rijksonderwijs bij voorrang werden toegekend aan de houders van een diploma van het niet-confessioneel onderwijs. Wat de licentiaten betrof, werd voorrang verleend aan de houders van een diploma van een niet-confessionele inrichting, onder dit voorbehoud dat erover gewaakt zou worden dat een percentage van gediplomeerden van confessioneel onderwijs werd opgenomen, gelijk aan het gemiddelde percentage der laatste twee legislaturen.

Andere bepalingen van het Schoolpact waren onder meer dat het kleuter-, lager en secundair onderwijs kosteloos moesten zijn<sup>90</sup>, dat elke inrichtende macht vrij haar pedagogische methode mocht kiezen<sup>91</sup>, dat elke politieke activiteit en propaganda binnen de scholen verboden was<sup>92</sup>, dat de financiering van de scholenbouw van het Rijksonderwijs zou worden voortgezet en uitgebreid tot de vrije keuze effectief verzekerd was<sup>93</sup>, enz.

Het Schoolpact zette enkele fundamentele richtlijnen uiteen, maar zoals gezegd had het geen juridische waarde. Er was dus nog een belangrijke taak weggelegd voor de wetgevende en uitvoerende macht. Het was de toenmalige Minister van Openbaar Onderwijs, Charles Moureaux (hij volgde in 1958 Van Hemelrijck op), die belast werd met de opdracht het Schoolpact in een wettekst te gieten en die door het Parlement te loodsen. De zogenaamde Permanente Schoolpactcommissie werd opgericht om na te gaan of de uitgewerkte rechtsregels beantwoordden aan de geest en de letter van het Schoolpact. Dit was een uitsluitend politieke opdracht.<sup>94</sup>

---

<sup>88</sup> Resolutie nr. 8 Schoolpact, zoals opgenomen in het boek van De Groof (zie voetnoot 81); R. VANDEPUTTE, *De schoolkwestie en de Guimardstraat. Een historisch overzicht 1944-1988*, Tielt, Lannoo, 1990, 62; P. LOOBUYCK, "Levensbeschouwing en onderwijs in Vlaanderen", *Sampol* 2002, afl. 3, (24) 27.

<sup>89</sup> Resolutie nr. 9 Schoolpact, zoals opgenomen in het boek van De Groof (zie voetnoot 81).

<sup>90</sup> Resolutie nr. 3 Schoolpact, zoals opgenomen in het boek van De Groof (zie voetnoot 81).

<sup>91</sup> Resolutie nr. 5 Schoolpact, zoals opgenomen in het boek van De Groof (zie voetnoot 81).

<sup>92</sup> Resolutie nr. 7 Schoolpact, zoals opgenomen in het boek van De Groof (zie voetnoot 81).

<sup>93</sup> Resolutie nr. 12 Schoolpact, zoals opgenomen in het boek van De Groof (zie voetnoot 81).

<sup>94</sup> R. VANDEPUTTE, *De schoolkwestie en de Guimardstraat. Een historisch overzicht 1944-1988*, Tielt, Lannoo, 1990, 62-63.

## 5. Schoolpactwet

### a) Inhoud

Het Schoolpact heeft uiteindelijk juridische waarde gekregen door de Schoolpactwet van 29 mei 1959<sup>95</sup>, die van kracht ging op 1 september 1959.<sup>96</sup> Krachtens artikel 1 van deze wet is ze van toepassing op het bewaarschool-, lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs. Later (in 1970<sup>97</sup>) werd daar ook het buitengewoon onderwijs aan toegevoegd.<sup>98</sup> Hieruit volgt dat de Schoolpactwet de eerste wet is die van toepassing is op het gehele onderwijs. Het is tevens de eerste wet die zoveel belang hecht aan de verhouding tussen de verschillende godsdiensten en het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen.<sup>99</sup>

De Schoolpactwet stelt vier beginselen centraal: vooreerst de uitdrukkelijke erkenning van het bestaan van officiële niet-confessionele scholen enerzijds en vrije confessionele scholen anderzijds, ten tweede de waarborging van de keuzevrijheid van de ouders, ten derde het recht van het vrij onderwijs op subsidiëring, en als laatste de verplichting voor het officieel onderwijs om zowel te voorzien in een reeks godsdienstvakken als in een vak niet-confessionele zedenleer.<sup>100</sup> Deze vier beginselen zullen hieronder nader worden toegelicht.

Allereerst maakt de wet een uitdrukkelijk onderscheid tussen officiële scholen en vrije scholen. Het eerste lid van artikel 2 bepaalt dat officiële scholen die scholen zijn welke zijn opgericht door de Staat, provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten of enig ander publiekrechtelijk persoon. Vrije scholen zijn dan de scholen die niet officieel zijn<sup>101</sup>. Verder stelt dit artikel ook dat een school neutraal is wanneer ze alle filosofische of godsdienstige opvattingen van de ouders die er hun kinderen aan toevertrouwen, eerbiedigt en wanneer ten minste drie vierde van het onderwijzend personeel houder is van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs<sup>102</sup>. Bovendien maakt de wet nog een onderscheid tussen confessioneel en niet-confessioneel onderwijs. Een confessionele school is een school die haar onderwijs organiseert op basis van een van de erkende godsdiensten. Aanvankelijk waren dit enkel de katholieke, protestantse en Israëlitische godsdienst, maar later werd daar de islamitische en orthodoxe godsdienst aan toegevoegd<sup>103</sup> (zie *infra*).<sup>104</sup>

---

<sup>95</sup> Wet 29 mei 1959 tot wijziging van de wetgeving betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs, *BS* 19 juni 1959, 4.586. Het opschrift werd echter een eerste keer gewijzigd door de Wet van 6 juli 1970 op het buitengewoon onderwijs in: 'Wet betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch, kunst- en buitengewoon onderwijs'. Het opschrift werd een tweede keer gewijzigd door de wet van 11 juli 1973 houdende wijziging van de wet van 29 mei 1959 betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch, kunst- en buitengewoon onderwijs in: 'Wet tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving'.

<sup>96</sup> R. VANDEPUTTE, *De schoolkwestie en de Guimardstraat. Een historisch overzicht 1944-1988*, Tielt, Lannoo, 1990, 64.

<sup>97</sup> Wet 6 juli 1970 op het buitengewoon onderwijs, *BS* 25 augustus 1970, 8.660.

<sup>98</sup> J. DE GROOF, *De schoolpactwet: coördinatie en annotatie*, Brussel, Story Scientia, 1990, 1.

<sup>99</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 381.

<sup>100</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 381. Zie ook Wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs, *Parl.St.* Kamer 1958-59, nr. 199-1, 8.

<sup>101</sup> Art. 2, lid 2 Wet 29 mei 1959.

<sup>102</sup> Art. 2, lid 4, a Wet 29 mei 1959.

<sup>103</sup> J. DE GROOF, *De schoolpactwet: coördinatie en annotatie*, Brussel, Story Scientia, 1990, 10.



Verder waarborgt de Schoolpactwet de keuzevrijheid van de ouders. Overeenkomstig artikel 4, lid 1 van de wet hebben de ouders het recht om de aard van de opvoeding voor hun kinderen te kiezen. Deze keuzevrijheid impliceert de mogelijkheid voor de ouders om te kunnen kiezen tussen een confessionele en een niet-confessionele school gelegen op een redelijke afstand van hun woonplaats (= passieve onderwijsvrijheid). Een school is confessioneel respectievelijk niet-confessioneel indien ten minste drie vierde van het personeel houder is van een diploma van het confessioneel respectievelijk niet-confessioneel onderwijs.<sup>105</sup> Artikel 4 van de Schoolpactwet stelt vervolgens dat de Staat, op verzoek van ouders die geen niet-confessionele school op een redelijke afstand vinden, verplicht is, hetzij een Rijksschool of afdeling van een Rijksschool te openen, hetzij tussen te komen in de kosten van het vervoer naar zulke school of afdeling, hetzij een bestaande niet-confessionele vrije school in de subsidieregeling op te nemen. Indien de ouders op een redelijke afstand geen confessionele school vinden, moet de Staat op hun verzoek, hetzij een bestaande confessionele vrije school in de subsidieregeling opnemen, hetzij het vervoer verzekeren naar een dergelijke school of afdeling door middel van een Nationale Dienst voor Leerlingenvervoer. Deze verplichting van de Staat is noodzakelijk om de vrije keuze van de ouders te eerbiedigen. De subsidiëring van het vrij onderwijs en de uitbreiding van het officieel onderwijs dragen dus met andere woorden bij tot de realisatie van de keuzevrijheid. De vrije schoolkeuze van de ouders is gebaseerd op hun persoonlijke ideologische, filosofische of religieuze opvattingen.<sup>106</sup> Ze vloeit voort uit het recht op vrije meningsuiting en de vrijheid van godsdienst, en de daaraan gekoppelde pedagogische veronderstelling dat het schoolmilieu van de kinderen het best in de lijn ligt van de ideologische, filosofische of religieuze opvoeding die ze thuis krijgen.<sup>107</sup>

Opdat er werkelijk sprake is van een vrije keuze moet het onderwijsaanbod ook effectief divers zijn. Daarom bestaat er naast een passieve onderwijsvrijheid ook een actieve onderwijsvrijheid. Deze onderwijsvrijheid waarborgt de mogelijkheid van de verschillende initiatiefnemers om het onderwijs zowel naar de vorm als naar de inhoud vrij in te richten. Hieruit blijkt dat de realisatie van de keuzevrijheid van de ouders niet los kan worden gezien van het recht om scholen op te richten en van het recht op subsidiëring van deze onderwijsinstellingen.<sup>108</sup>

De subsidiëring van het vrij onderwijs is noodzakelijk voor haar leefbaarheid en zoals reeds gezegd, is de leefbaarheid van het vrij onderwijs noodzakelijk om de keuzevrijheid van de ouders te waarborgen. Artikel 24, §2 van de Schoolpactwet bepaalt de voorwaarden waaronder een school

---

<sup>104</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 382.

<sup>105</sup> Art. 4, lid 2, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup> Wet 29 mei 1959.

<sup>106</sup> S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPRESS, 1999, 843-844; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 382.

<sup>107</sup> S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPRESS, 1999, 844.

<sup>108</sup> S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPRESS, 1999, 844-845.

recht heeft op subsidiëring door de Staat. Deze subsidiëring doet echter geen afbreuk aan het recht van de Staat om zelf, op eigen initiatief, scholen op te richten.<sup>109</sup>

Ten slotte moeten de ouders in het officieel onderwijs de mogelijkheid hebben om voor hun kinderen te kiezen uit een reeks godsdienstvakken en een vak niet-confessionele zedenleer.<sup>110</sup> Zoals hierboven reeds gezegd, werden aanvankelijk enkel de katholieke, de protestantse en de Israëlitische godsdienst erkend. Later werd daar echter de islamitische godsdienst (in 1978) en de orthodoxe godsdienst (in 1989) aan toegevoegd.<sup>111</sup>

## **b) Wijzigingen**

Enkele jaren na de Schoolpactwet wijzigde de onderwijssituatie en stelden zich nieuwe problemen op het gebied van onderwijs. Hierdoor was het noodzakelijk dat de wet herzien zou worden. Hoewel reeds in 1966 stemmen opgingen om de Schoolpactwet effectief te herzien, werden pas in 1972-73 formele besprekingen gevoerd dienaangaande. Het is de Wet van 11 juli 1973<sup>112</sup> die de Schoolpactwet een eerste keer heeft gewijzigd. Een belangrijke wijziging was de aanpassing van het diplomacriterium. Aanvankelijk bepaalde de wet dat een school niet-confessioneel respectievelijk confessioneel was wanneer ten minste *twee derde* van het onderwijzend personeel houder was van een diploma van het niet-confessioneel respectievelijk confessioneel onderwijs. De wet van 1973 wijzigde de woorden 'twee derde' door de woorden 'drie vierde'.<sup>113</sup>

De Schoolpactwet werd een tweede keer herzien door de Wet van 14 juli 1975<sup>114</sup>. Een van de wijzigingen was de wettelijke erkenning van het pluralistisch onderwijs. In tegenstelling tot in de Franse Gemeenschap, bestaat dit pluralistisch onderwijs niet meer in de Vlaamse Gemeenschap.<sup>115</sup>

Zoals reeds enkele keren aangehaald, werd in 1978 de islamitische godsdienst toegevoegd aan de lijst van erkende godsdiensten<sup>116</sup>. Ook na 1978 werd de Schoolpactwet echter nog een aantal keer gewijzigd.<sup>117</sup> Zo werd bijvoorbeeld in 1989 tevens de orthodoxe godsdienst erkend<sup>118</sup> (zie *supra*).

---

<sup>109</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 382-383.

<sup>110</sup> Art. 8 Wet 29 mei 1959; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 383.

<sup>111</sup> J. DE GROOF, *De schoolpactwet: coördinatie en annotatie*, Brussel, Story Scientia, 1990, 10.

<sup>112</sup> Wet 11 juli 1973 houdende wijziging van de wet van 29 mei 1959 betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch, kunst- en buitengewoon onderwijs, *BS* 30 augustus 1973, 9.723.

<sup>113</sup> J. DE GROOF, *De schoolpactwet: coördinatie en annotatie*, Brussel, Story Scientia, 1990, 7-8; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 383-384.

<sup>114</sup> Wet 14 juli 1975 houdende wijziging van de wetten van 29 mei 1959 en van 11 juli 1973 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving alsmede van de wetten op het lager onderwijs gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 20 augustus 1957, *BS* 13 augustus 1975, 9.833.

<sup>115</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 384.

<sup>116</sup> Wet 20 februari 1978 houdende wijziging van de wetten van 29 mei 1959 en 11 juli 1973, tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, zoals de wetten op het lager onderwijs, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 20 augustus 1957, *BS* 11 maart 1978, 2.733.

<sup>117</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 384.

<sup>118</sup> Decreet 5 juli 1989 betreffende het onderwijs, *BS* 25 augustus 1989, 14.677.

## B. De Grondwet van 1988

Zoals hierboven reeds vermeld moest de Schoolpactwet, door de gewijzigde onderwijssituatie<sup>119</sup>, meermaals aangepast worden. Deze wijzigingen werden in de wet zelf opgenomen of waren terug te vinden in parallelle wetten. Hierdoor heeft de Schoolpactwet, als moederwet van de onderwijsreglementering, aan transparantie moeten inboeten. Met de grondwetsherziening van 15 juli 1988<sup>120</sup> zou een loutere wijziging van de schoolpactwetgeving echter niet volstaan en werd een herziening noodzakelijk. Deze noodzaak tot herziening van de schoolpactwetgeving bestond evenwel al langer. Het onderwijsbeleid moest namelijk inspelen op drie specifieke vereisten: de realisatie van de sociale gelijkheid onder onderwijsgebruikers en onderwijsverstrekkers, de communautarisering van het onderwijs en de autonomie van het Rijksonderwijs (voornamelijk in Vlaanderen)<sup>121</sup>, en de responsabilisering van elke schoolgemeenschap. Er was dus met andere woorden nood aan een globale herziening van het onderwijsbeleid en geleidelijk aan groeide de overtuiging dat deze enkel afdoende kon worden verwezenlijkt binnen een grondwetsherziening. De hierboven vermelde redenen waren echter niet de enige redenen die noopten tot een herziening van de schoolpactwetgeving. Het onderwijsbestel kende ondertussen nieuwe uitdagingen en meer moderne realiteiten waaraan de dertig jaar oude Schoolpactwet niet meer kon beantwoorden.<sup>122</sup>

De Schoolpactwet kon geen antwoord meer bieden aan de moderne evoluties binnen het onderwijs en de samenleving. Het schoolpactkader was niet langer geschikt voor de moderne vereisten van de onderwijspolitiek, waardoor de vervanging hiervan dus noodzakelijk was. Het Schoolpact werd herzien door het Protocol van 28 februari 1973, maar ook daarna zijn nog een groot aantal aspecten van de onderwijscontext grondig gewijzigd. Eén van deze gewijzigde aspecten was het verband tussen enerzijds het onderwijs en anderzijds arbeid en cultuur. Arbeid en cultuur behoorden echter sinds 1970 al hoofdzakelijk tot de bevoegdheden van de gemeenschappen, in tegenstelling tot onderwijs.<sup>123</sup>

Bovendien waren verschillende essentiële onderdelen van het Schoolpact, en dus ook van de Schoolpactwet, aan herziening toe. Bepaalde artikels uit de Schoolpactwet waren namelijk uitgedoofd (zoals bijvoorbeeld artikel 22, §3 inzake de financiering van het Nationaal Waarborgfonds voor Schoolgebouwen). Daarnaast waren ook al meerdere wetsvoorstellen neergelegd tot wijziging van de Schoolpactwet die betrekking hadden op een aantal fundamentele punten betreffende de verhouding tussen de verschillende onderwijsnetten. Ten slotte waren nog een heel aantal punten uit het Schoolpact van 1958 en het Protocol van 1973 niet verwezenlijkt. Hierdoor kon een globale herziening van het Schoolpact en de Schoolpactwet niet uit de weg worden gegaan.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Waaronder de steeds groter wordende tussenkomst van de overheid in onderwijsaangelegenheden.

<sup>120</sup> Grondwetsherziening 15 juli 1988, BS 19 juli 1988.

<sup>121</sup> Zie hierover 'A. Communautarisering van het onderwijs'.

<sup>122</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 3-5.

<sup>123</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 18-19.

<sup>124</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 19-20.

Ondanks het feit dat de Schoolpactwet niet meer kon beantwoorden aan de moderne realiteiten, waren toch reeds een aantal belangrijke stappen gezet tot modernisering van het onderwijsbeleid, onder meer wat de decentralisering binnen de onderwijsnetten betreft. Dit kaderde in het beleid van responsabilisering van de lokale schoolgemeenschap. Door dit alles werd de verdere uitvoering van het Schoolpact en het Protocol van 1973 gehypothekeerd.<sup>125</sup>

De belangrijkste reden tot vervanging van het Schoolpact was echter de onmogelijkheid om de gelijkberechting binnen het onderwijs te realiseren zonder afbreuk te doen aan bepaalde fundamentele onderdelen van het Schoolpact. Ten gevolge van de status quo van de Schoolpactwet en de Grondwet zou de sociale gelijkheid der gezinnen of de vereiste van volledige non-discriminatie namelijk niet verwezenlijkt kunnen worden. Deze sociale gelijkheid was één van de beloften uit het Protocol van 1973 die niet vervuld zijn. *"In dit Protocol immers stelden de ondertekenaars onomwonden dat 'leerlingen, ouders, leraren en scholen – in alle netten – op voet van gelijkheid moeten gebracht worden, wat uitdrukkelijk de uitschakeling van discriminatie veronderstelt'"*<sup>126</sup>. Bovendien functioneerde de overlegmethode die overeenkomstig het Schoolpact moest worden toegepast niet meer en had het zijn oorspronkelijke bedoeling volledig verloren. De Nationale Schoolpactcommissie was uitgegroeid tot een obstructiemiddel. Om deze redenen moest naar andere en meer sluitende waarborgen voor non-discriminatie gezocht worden en hiertoe was een herziening van de Grondwet noodzakelijk.<sup>127</sup>

Met de grondwetsherziening van 1988 werden de basisbeginselen van het Schoolpact en de Schoolpactwet (zie *supra*) vastgelegd in de Grondwet.<sup>128</sup> Artikel 17 van de in 1988 herziene Grondwet luidde namelijk als volgt:

*"§ 1. Het onderwijs is vrij; elk 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.*

*§ 2. Zo een Gemeenschap als inrichtende macht bevoegdheden wil overdragen aan een of meer autonome organen, kan dit slechts bij decreet, aangenomen met een tweederdemeerderheid.*

*§ 3. Iedereen heeft recht op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden. De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht.*

*Alle leerlingen die leerplichtig zijn, hebben ten laste van de Gemeenschap recht op een morele of religieuze opvoeding.*

---

<sup>125</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 20.

<sup>126</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 21.

<sup>127</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 21-22.

<sup>128</sup> Een voorwaarde voor de verdere communautarisering van het onderwijs was dat de waarborgen die door het Schoolpact en de Schoolpactwet geboden werden, vervangen zouden worden door afdwingbare grondwettelijke garanties (zie Verklarende nota, *Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/1, 1-2; *Hand.* Senaat BZ 1988, 8 juni 1988, nr. 100-1/2, 4).

§ 4. Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.

§ 5. De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de Gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.<sup>129</sup>

Hieruit blijkt dat de volgende beginselen in artikel 17 waren opgenomen: "de verplichte neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs, de keuzevrijheid van de ouders, de kosteloosheid van het leerplichtonderwijs, het keuzerecht op onderricht inzake confessionele of niet-confessionele zedenleer, de gelijkheid van alle leerlingen, ouders, leerkrachten, onderwijsinstellingen, behoudens objectieve verschillen"<sup>130</sup>. Zoals reeds gezien omvatte het oorspronkelijke artikel 17 van de Grondwet<sup>131</sup> enkel de vrijheid van onderwijs. Voortaan is echter ook het recht op onderwijs grondwettelijk gewaarborgd. Belangrijk is bovendien dat al deze grondwettelijke beginselen van nu af aan, ingevolge het gewijzigde artikel 107ter van de Grondwet<sup>132</sup>, zowel voor de gewone rechtbanken als voor het Arbitragehof afdwingbaar zijn.<sup>133</sup> Door de uitbreiding van de bevoegdheden van het Arbitragehof tot een controle op de naleving van artikel 17 van de Grondwet door de verschillende wetgevers, zijn deze grondwettelijke beginselen met andere woorden gewaarborgd, in het bijzonder tegen een schending door de wetgevende macht.<sup>134</sup>

Het nieuwe artikel 17 van de Grondwet neemt dus de belangrijkste Schoolpactbeginselen over<sup>135</sup>. De beginselen die niet in de Grondwet werden overgenomen, zullen echter wel getoetst kunnen worden aan artikel 17 van de Grondwet, tenminste voor zover zij juridische kracht hebben verkregen door een wet of decreet. Wel wordt er een fundamenteel beginsel toegevoegd in artikel 17 van de Grondwet, met name het gelijkheidsbeginsel in onderwijsaangelegenheden, en dit in het verlengde van de Schoolpact van 1958 en het Protocol van 1973.<sup>136</sup>

De vraag stelt zich wat er dan specifiek is aan de grondwetsherziening van 1988 als het toch voornamelijk de Schoolpactbeginselen overneemt. Allereerst worden, op hetzelfde ogenblik dat het onderwijsbeleid bijna volledig een gemeenschapsaangelegenheid wordt, de belangrijkste Schoolpactbeginselen grondwettelijk afdwingbaar gemaakt. Daarnaast worden het recht op onderwijs en het vrije keuzerecht bevestigd en uitdrukkelijk opgenomen in de Grondwet. Bovendien wordt de

---

<sup>129</sup> Art. 17 Grondwet van België 7 februari 1831, *BS* 7 februari 1831.

<sup>130</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 53.

<sup>131</sup> Art. 17 Grondwet van België 7 februari 1831, *BS* 7 februari 1831.

<sup>132</sup> Art. 107ter Grondwet van België 7 februari 1831, *BS* 7 februari 1831.

<sup>133</sup> De Schoolpactcommissie bleek niet meer in staat de principes van het Schoolpact op een dynamische manier in functie van de nieuwe situaties te actualiseren. Om te waarborgen dat de principes van het Schoolpact toch daadwerkelijk gerealiseerd zouden worden, werden ze ingeschreven in de Grondwet en afdwingbaar gemaakt voor het Arbitragehof (zie *Hand.* Senaat BZ 1988, 8 juni 1988, nr. 100-1/2, 28). J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 53.

<sup>134</sup> P. VAN ORSHOVEN, *Het onderwijs is vrij. Het recht op onderwijs in het nieuwe artikel 17 van de Belgische Grondwet*, [www.law.kuleuven.be/jura/art/26n4/vanorshoven.pdf](http://www.law.kuleuven.be/jura/art/26n4/vanorshoven.pdf).

<sup>135</sup> Voor sommige bepalingen was dit eigenlijk niet echt nodig. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het neutraliteitsbeginsel, aangezien dit eigen is aan de nationale openbare dienst.

<sup>136</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 65-66.

mogelijkheid ingeschreven voor de gemeenschappen om de inrichtende macht over te dragen aan een autonoom orgaan. De belangrijkste wijziging is echter het inschrijven in de Grondwet van het gelijkheidsbeginsel in onderwijsaangelegenheden. Daar waar de Schoolpactwetgeving wel streefde naar gelijkheid, maar nog discriminaties in zich droeg, is deze gelijkheid nu grondwettelijk afdwingbaar.<sup>137</sup>

De politieke waarborg van de Nationale Schoolpactcommissie is, ingevolge de herziening van de artikels 17 en 107ter van de Grondwet, vervangen door een grondwettelijke waarborg.<sup>138</sup> De bepalingen in artikel 17 van de Grondwet zijn echter redelijk algemeen geformuleerd en hun inhoud zal nader bepaald worden door de gemeenschappen. De Grondwet dient met andere woorden uitgevoerd te worden. Verder is het niet nodig nog te voorzien in specifieke en nieuwe beveiligingsmechanismen (zoals bijvoorbeeld een Schoolpact of Schoolpactcommissie per Gemeenschap), aangezien de grondwettelijke waarborg en de toetsing een sterkere houvast bieden dan de voordien bestaande politieke veto's. Zulke mechanismen zijn namelijk voorbijgestreefd en men kan beter investeren in de versterking van de parlementaire werkzaamheden in de schoot van de Gemeenschapsraden voor het behoud van de schoolvrede.<sup>139</sup>

## **C. Toepassingsgebied neutraliteitsverplichting**

### **1. Gemeenschapsonderwijs**

De Staat is gebonden door de neutraliteit van de openbare dienst en dient de godsdienstige en filosofische opvattingen van iedereen te waarborgen<sup>140</sup>. Dit heeft tot gevolg dat de Staat zich niet als voorstander kan opwerpen van één bepaalde ideologische of filosofische strekking. Personen zijn echter geen neutrale wezens en maken bewust of onbewust levensbeschouwelijke keuzes. De Staat moet zich daarentegen onpartijdig opstellen. Anders gezegd, is de neutraliteit van de overheid dus een grondbeginsel dat de filosofische, ideologische en godsdienstige overtuigingen van iedereen overstijgt en deze waarborgt. Dit neutraliteitsbeginsel geldt eveneens in het door de Staat (nu thans de Gemeenschappen) ingericht onderwijs en is wat dit betreft, verankerd in artikel 24, §1, lid 3 van de Grondwet. Binnen het Rijksonderwijs (gemeenschapsonderwijs) mag aan geen enkele levensbeschouwelijke overtuiging voorrang worden gegeven. De neutrale school moet voor iedereen toegankelijk zijn. Vandaar ook dat de vrije keuze wordt gewaarborgd tussen godsdienst-onderricht en niet-confessionele zedenleer.<sup>141</sup>

---

<sup>137</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 69 en 75.

<sup>138</sup> *Hand. Senaat BZ 1988*, 8 juni 1988, nr. 100-1/2, 28.

<sup>139</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 74-77.

<sup>140</sup> Zie de artikelen 19, 20 en 21 van de Grondwet.

<sup>141</sup> J. DE GROOF, *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 81-84. Zie ook overweging VI.2.6. RvS 27 maart 2013, nr. 223.042, XXXX/De stad Charleroi.

Reeds ten tijde van het Schoolpact werd de neutraliteit enkel verplicht opgelegd aan het Rijksonderwijs. Dit bleek voornamelijk uit de resolutie van 8 mei 1963 van de Permanente Schoolpactcommissie<sup>142</sup> dat in het eerste lid van de aanhef het volgende bepaalde: “*De Permanente Commissie van het Schoolpact, die de vertegenwoordigers groepeert van de drie ondertekenende partijen, heeft volgende verklaring uitgewerkt betreffende het begrip neutraliteit, **zoals dit in het bijzonder in het Rijksonderwijs dient te worden opgevat en toegepast***” (eigen nadruk). Bovendien luidde de laatste alinea van deze neutraliteitsverklaring als volgt: “*De neutraliteit, in de hiervoren uiteengezette resoluties vervat, is speciaal toepasselijk op het door de Staat georganiseerd en in het Schoolpact vermeld onderwijs, voor hetwelk zij een bindend karakter heeft*”.<sup>143</sup>

Het huidige artikel 24, §1, lid 3 van de Grondwet<sup>144</sup> bepaalt: “*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*” (eigen nadruk). Hieruit blijkt niet alleen dat het gemeenschapsonderwijs neutraal moet zijn, maar ook dat deze neutraliteitsverplichting enkel geldt voor onderwijs ingericht door de gemeenschappen. (Over de invulling van deze neutraliteitsverplichting: zie *infra*.)

Artikel 24, §1, lid 4 van de Grondwet bepaalt bovendien: “*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*” (eigen nadruk). Aangezien ook de gemeenschap een openbaar bestuur is, geldt deze verplichting tevens voor het gemeenschapsonderwijs; het is een onderdeel van de neutraliteitsverplichting van het gemeenschapsonderwijs.

Deze twee verplichtingen kaderen binnen de verplichting van de gemeenschap om de keuzevrijheid van de ouders te waarborgen overeenkomstig artikel 24, §1, lid 2 van de Grondwet.

## **2. Gesubsidieerd officieel onderwijs**

### **a) Algemeen**

Bij het ontwerpen van de Schoolpactwet vond men aanvankelijk dat alle officiële scholen, dus ook de gesubsidieerde officiële scholen, moesten voldoen aan het diplomacriterium van artikel 2, lid 4, a van de Schoolpactwet, en wilde men de neutraliteit van het gesubsidieerd officieel onderwijs in deze wet opnemen. Uiteindelijk werd echter een compromis bereikt waarbij de gemeenten en provincies hun bestuurlijke autonomie mochten behouden. In z'n zinnigheid heeft ook de minister van Onderwijs (F), Ylief, bij de grondwetsherziening van 1988 het volgende gezegd: “*Tijdens de voorbereiding van het Schoolpact heeft men er geruime tijd aan gedacht de verplichte neutraliteit van het provinciaal en gemeentelijk onderwijs in te voeren. Dit impliceerde: enerzijds, de verplichting een niet-gebonden onderwijs te hebben en, anderzijds, de verplichting tegelijkertijd een cursus in te*

<sup>142</sup> Zie Bijlage Hand. Senaat BZ 1988, 8 juni 1988, nr. 100-1/2, 96-97.

<sup>143</sup> J. DE GROOF, *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 90-91.

<sup>144</sup> De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, BS 17 februari 1994.

*richten in de niet-confessionele zedenleer en een cursus in de godsdienst en de op die godsdienst steunende zedenleer. Men treft deze gedachten nog aan in het voorlaatste ontwerp dat enkele dagen voor het sluiten der overeenkomst werd besproken. Aanvankelijk stelde sommige deskundigen bovendien voor, aan de provincies en gemeenten de verplichting op te leggen een onderwijzend personeel te benoemen waarvan ten minste twee derde houders zou zijn van een diploma van het officieel onderwijs. Afgezien van elke principiële overweging werd dit standpunt verlaten omdat het, alles wel beschouwd, in de praktijk niet toe te passen bleek. Na er nog even aan gedacht te hebben een onderscheid te maken tussen de provincies, waarvan het onderwijs verplicht neutraal zou zijn, en de gemeenten, die ter zake over hun vrijheid zouden blijven beschikken, is men het erover eens geworden zowel de provincies als de gemeenten het recht te laten hun onderwijzend personeel vrij te benoemen en het recht ofwel een neutraal, ofwel een in de ene of de andere zin gebonden onderwijs in te richten".<sup>145</sup>*

Ook nadien (voor de grondwetsherziening van 1988) werden nog wetsvoorstellen<sup>146</sup> ingediend die het neutraal karakter wilden toekennen aan het gesubsidieerd officieel onderwijs. Bovendien werden bij de grondwetsherziening van 1988 een aantal amendementen<sup>147</sup> voorgesteld die de neutraliteitsverplichting wensten op te leggen aan *alle* overheden die een onderwijsnet inrichten. Nochtans heeft de onderwijswetgeving nooit bepaald dat het onderwijs ingericht door andere openbare besturen dan de gemeenschap levensbeschouwelijk neutraal moet zijn. Sinds de 19<sup>e</sup> eeuw is de gangbare visie namelijk dat het gesubsidieerd officieel onderwijs zich op de vrijheid van richting kan beroepen, waardoor deze scholen over de pedagogische vrijheid beschikken. Dit werd bevestigd door de grondwetsherziening van 1988, aangezien alle amendementen werden verworpen die de neutraliteitsverplichting wensten op te leggen aan *alle* officiële scholen. Indien de neutraliteitsverplichting wel zou worden opgelegd aan het gesubsidieerd officieel onderwijs, zou dit dus in strijd zijn met de in de grondwet opgenomen vrijheid van onderwijsrichting. Uit artikel 24, §1, lid 3 van de Grondwet blijkt dan ook dat de neutraliteitsverplichting niet van toepassing is op het gesubsidieerd officieel onderwijs, aangezien dit artikel enkel uitdrukkelijk spreekt van 'de gemeenschap'. Wel moet de onderwijsverstrekking door deze openbare besturen worden ingericht binnen de grenzen die eigen zijn aan hun publiekrechtelijk statuut.<sup>148</sup>

Het gesubsidieerd officieel onderwijs is een openbare dienst. Dit heeft tot gevolg dat, overeenkomstig het gelijkheidsbeginsel, de toegang tot deze scholen voor iedereen moet openstaan, ongeacht de individuele ideologische of godsdienstige opvattingen. Dit gelijkheidsbeginsel houdt zowel de gelijke toegang tot het openbaar ambt in als de gelijkheid van de 'gebruikers' van de openbare dienst. Het gelijkheidsbeginsel is niet enkel van toepassing op het gesubsidieerd officieel onderwijs, maar op het gehele officiële onderwijs. Nochtans wordt het op verschillende wijzen verwezenlijkt

---

<sup>145</sup> Citaat uit *Hand.* Senaat BZ 1988, 8 juni 1988, nr. 100-1/2, 33. Zie ook F. ORNELIS, "De identiteit van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs", *TORB* 2000-01, afl. 4, (281) 283.

<sup>146</sup> Zie bijvoorbeeld Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 2 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, *Parl.St.* Kamer 1983-84, 914/1 en Wetsvoorstel houdende omschrijving van het officieel en van het vrij onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1983-84, 961/1.

<sup>147</sup> Amendementen van de heer Hasquin c.s., *Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/3, 2; Amendementen, *Parl.St.* Kamer BZ 1988, nr. 10/17-455/2, 4-5; Amendementen, *Parl.St.* Kamer BZ 1988, nr. 10/17-455/3, 10.

<sup>148</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 101; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 177-178; L.M. VENY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 124-125.



binnen het gemeenschapsonderwijs enerzijds en het gesubsidieerd officieel onderwijs anderzijds. Dit is het gevolg van de pedagogische vrijheid waarover de gemeenten en provincies beschikken en van het feit dat de neutraliteitsverplichting dus enkel van toepassing is op het gemeenschapsonderwijs.<sup>149</sup>

Gelet op de pedagogische vrijheid waarover de provincies en gemeenten beschikken, kunnen zij de voorkeur geven aan een bepaald (confessioneel of niet-confessioneel) karakter. Een provinciale of gemeentelijke school mag echter niet *exclusief* confessioneel zijn. Dit bleek reeds uit artikel 8 van de Schoolpactwet en blijkt nu uit artikel 24, §1, lid 4 van de Grondwet dat bepaalt dat de scholen ingericht door *openbare besturen*, tot het einde van de leerplicht, de keuze moeten aanbieden tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer. Deze verplichting geldt dus op dezelfde wijze voor de provincies en gemeenten als voor de gemeenschap.<sup>150</sup> *“Het dient om een reële keuzevrijheid te gaan. De verplichting om een reële keuzevrijheid te waarborgen, beperkt de mogelijkheid voor de provincies en gemeenten om een levensbeschouwelijk georganiseerd onderwijs aan te bieden. Immers: “Une école n’offrirait pas un choix réel si l’ordonnement général de l’établissement et, bien sûr, l’enseignement de toutes les matières n’y étaient pas agencées pour préserver un esprit propre à faire voir les différentes religions et la morale non confessionnelle sur un pied d’égalité. Le choix que la Constitution impose resterait-il réel dans une école où le cours d’histoire, celui de français, ou quelque autre cours encore engageraient systématiquement les élèves à penser qu’une religion est préférable à toute autre, ou que toutes les religions ne sont jamais autre chose qu’un “opium du peuple”. Il y a un minimum de correspondance et d’harmonie nécessaires entre l’enseignement dans son ensemble et l’insertion dans celui-ci de cours plus sensibles dont la Constitution a clairement voulu non seulement qu’ils soient organisés, mais encore qu’ils soient également offerts aux élèves”.*”<sup>151</sup>

De Raad van State heeft ook reeds in deze zin geoordeeld in het arrest Vrij PMS-centrum Meetjesland van 31 mei 1979: *“dat gemeentescholen als officiële scholen, als scholen die zijn ingericht door de overheid, moeten openstaan voor iedereen [...]; dat zoals overeenkomstig artikel 2 van de schoolpactwet, gemeentescholen moeten beschouwd worden als neutrale scholen, indien drie vierden van de leerkrachten een diploma hebben, afgeleverd door een neutrale officiële school, dan wel als niet-neutrale scholen, indien zij niet voldoen aan de vereiste om als neutrale school te kunnen worden beschouwd; dat de niet-neutrale gemeentelijke scholen overeenkomstig artikel 4 van de schoolpactwet in twee categorieën moeten worden ingedeeld; dat tot de eerste categorie behoren de gemeentescholen waarvan sprake in artikel 4, tweede lid, 2°, van de schoolpactwet, met name die waarvan ten minste drie vierden van de leerkrachten les geven op grond van een diploma afgeleverd door een vrije confessionele school; dat een dergelijk bewust confessioneel gerichte gemeenteschool evenwel geen echte confessionele school is, aangezien er niet-confessionele zedenleer moet gegeven worden aan wie daarom vraagt, wat tevens impliceert dat de niet-confessionele instelling van een aantal leerlingen als legitiem moet worden aanvaard en dus ook*

<sup>149</sup> J. DE GROOF, *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 58-60.

<sup>150</sup> J. DE GROOF, *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 69-70.

<sup>151</sup> J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 178.

*dat het positief belijden van een confessie door het merendeel der leerkrachten en der leerlingen niet ertoe mag leiden dat ten aanzien van de niet-confessioneel ingestelde minderheid discriminatoire maatregelen worden genomen of maatregelen die direct of indirect een afkeuring inhouden met de morele druk die van een dergelijke afkeuring uitgaat; dat, ondanks de principiële verplichting tot levensbeschouwelijke neutraliteit van de overheid, op pragmatische gronden als grondwettig wordt aanvaard dat een gemeenteoverheid de godsdienstige, dan wel de niet-confessionele strekking in haar scholen voorrang geeft, meer bepaald door een gericht beleid bij de benoemingen van de leerkrachten".<sup>152</sup>*

Er dient op gewezen te worden dat de provincies en gemeenten er wel zelf voor kunnen kiezen neutraal onderwijs in te richten.<sup>153</sup> *"Het lijdt dus geen twijfel, en de onderwijspraktijk toont dit overduidelijk aan, dat het gesubsidieerd officieel onderwijs op grond van de pedagogische vrijheid, vervat in de vrijheid van onderwijsrichting, neutraal onderwijs of onderwijs gesteund op een welbepaalde pedagogische methode mag aanbieden. Ingeval het gesubsidieerd officieel onderwijs neutraal onderwijs organiseert, moet aan het neutraliteitsconcept zijn gewone invulling worden gegeven; neutraliteit veronderstelt dan "à l'école comme dans l'ensemble des services publics, [...] la neutralité à l'égard des idées et des opinions"."*<sup>154</sup>

## **b) Vernieuwing van het vrijekeuzebeginsel**

De keuzevrijheid van de ouders was gewaarborgd in artikel 4 van de Schoolpactwet. Dit artikel bepaalde dat de Staat verplicht was, op verzoek van ouders die geen niet-confessionele school op een redelijke afstand vonden, waarvan ten minste drie vierde van het personeel houder was van een diploma van het niet-confessioneel onderwijs, hetzij een Rijksschool of afdeling van een Rijksschool te openen, hetzij tussen te komen in de kosten van het vervoer naar zulke school of afdeling, hetzij een bestaande niet-confessionele vrije school in de subsidieregeling op te nemen. Indien de ouders op een redelijke afstand geen confessionele school vonden, waarvan ten minste drie vierde van het personeel houder was van een diploma van het confessioneel onderwijs, moest de Staat op hun verzoek, hetzij een bestaande confessionele vrije school in de subsidieregeling opnemen, hetzij het vervoer verzekeren naar een dergelijke school of afdeling door middel van een Nationale Dienst voor Leerlingenvervoer. De ouders hadden met andere woorden de vrije keuze tussen confessioneel en niet-confessioneel onderwijs.

Uit dit artikel bleek dat een gesubsidieerde officiële onderwijsinstelling nooit een vrijekeuzeschool kon zijn. Enkel een rijksschool of een vrije school kon als vrijekeuzeschool fungeren. Nochtans had het gesubsidieerd officieel onderwijs wel een rol in het stelsel van de vrijekeuzeschool. Wanneer een gesubsidieerde officiële school voldeed aan het diplomacriterium voor confessioneel onderwijs, kon de Staat namelijk niet verplicht worden een confessionele vrije school in de subsidieregeling op

---

<sup>152</sup> Overweging 2.1. RvS 31 mei 1979, nr. 19.672, v.z.w. Vrij Psycho-Medisch Centrum Het Meetjesland/Belgische Staat, Arr.RvS 1979, 634.

<sup>153</sup> L.M. VENY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 125.

<sup>154</sup> L.M. VENY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 126.

te nemen of het vervoer ernaar te verzekeren, ook al wensten de ouders *wezenlijk* confessioneel onderwijs. Hetzelfde gold wanneer er op een redelijke afstand een gesubsidieerde officiële school lag die voldeed aan het diplomacriterium voor niet-confessioneel onderwijs en de ouders toch nog *wezenlijk* niet-confessioneel onderwijs wensten. In dat geval kon de Staat niet verplicht worden een Rijksschool op te richten of een niet-confessionele vrije school in de subsidieregeling op te nemen of het vervoer ernaar te verzekeren. De ouders dienden dus genoeg te nemen met een provinciale of gemeenteschool die doorging als confessionele of niet-confessionele school op basis van het diplomacriterium.<sup>155</sup>

Dit werd bovendien bevestigd door de Raad van State in het arrest Vrij PMS-centrum Meetjesland van 31 mei 1979: *"dat indien een gemeenteoverheid kennelijk een benoemingsbeleid voert dat erop gericht is om gemeentescholen te hebben die voldoen aan de wens van de bevolking voor onderwijs met een bepaalde confessionele strekking, dat soort beleid tot gevolg heeft dat die bevolking met dat soort scholen genoeg moet nemen en niet van de Staat kan eisen dat deze nevens die soort gemeentescholen nog eens honderd procent zuivere confessionele scholen – uiteraard vrije scholen – zou moeten bekostigen"*.<sup>156</sup>

Deze vrijekeuzeregeling werd in het decreet Basisonderwijs van de Vlaamse Raad<sup>157</sup> echter opnieuw geïnterpreteerd. Voortaan hebben de ouders de vrije keuze tussen officieel en vrij onderwijs<sup>158</sup>. Artikel 97 van het Decreet bepaalde dat een vrije keuzeschool een school was voor gewoon onderwijs, die op grond van artikel 25, § 1, 1° door de ARGO opgericht werd om de vrije keuze te verzekeren<sup>159</sup>. Artikel 98 van het Decreet luidde als volgt:

*"§ 1. Een sedert 1 september 1997 nieuw opgerichte school voor gewoon onderwijs, **georganiseerd door een gemeentebestuur of een provinciebestuur**, kan de vrije keuze bedoeld in artikel 25, § 1, 1° verzekeren, indien zij openstaat voor alle leerlingen ongeacht de ideologische,*

---

<sup>155</sup> J. DE GROOF, *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 70-71; F. ORNELIS, "De identiteit van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs", *TORB* 2000-01, afl. 4, (281) 284.

<sup>156</sup> Overweging 2.1. RvS 31 mei 1979, nr. 19.672, v.z.w. Vrij Psycho-Medisch Centrum Het Meetjesland/Belgische Staat, *Arr.RvS* 1979, 634.

<sup>157</sup> Decreet 25 februari 1997 basisonderwijs, *BS* 17 april 1997, 8.972.

<sup>158</sup> Art. 25 Decreet 25 februari 1997:

*"§ 1. Ouders kunnen hun kinderen onderwijs laten volgen in een school of ze kunnen kiezen voor huisonderwijs. Ouders hebben bovendien de vrije keuze tussen officieel onderwijs en vrij onderwijs.*

*Dit betekent dat de Gemeenschap verplicht is :*

*1° op verzoek van ouders die officieel onderwijs in een school zoals bedoeld in de artikelen 97 en 98 wensen en dat binnen een afstand van vier kilometer niet vinden, hetzij een officiële school zoals bedoeld in de artikelen 97 en 98 in de financierings- of subsidiëringsregeling op te nemen, hetzij tussen te komen in de kosten van het vervoer naar dergelijke officiële school;*

*2° op verzoek van ouders die vrij onderwijs gebaseerd op een erkende godsdienst of vrij onderwijs gebaseerd op een erkende levensbeschouwing wensen en dat binnen een afstand van vier kilometer niet vinden hetzij dergelijke vrije school in de subsidiëringsregeling op te nemen, hetzij tussen te komen in de kosten van het vervoer naar dergelijke vrije school.*

*§ 2. Opdat de Gemeenschap de in § 1, 1° en 2° bedoelde verplichting om een officiële of een vrije school in de financierings- of subsidiëringsregeling op te nemen, op zich moet nemen, zijn er ten minste ouders van zestien leerlingen nodig.*

*§ 3. Het Vlaams Parlement kan de afstandsregeling bedoeld in § 1, 1° en 2° vervangen door regio's of subregio's. door het Vlaams Parlement vastgesteld, waarbinnen de verplichtingen betreffende de vrije keuze moeten worden nagekomen".*

<sup>159</sup> Deze bepaling werd gewijzigd door artikel 2.17 van het Decreet 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV, *BS* 1 juli 2003. Nu thans luidt artikel 97 van het Decreet als volgt: *"Elke officiële school voor gewoon onderwijs kan de vrije keuze verzekeren indien zij begeleid wordt door een officieel CLB en indien de oudervereniging van de school aansluit bij het ondersteuningscentrum van ouderverenigingen van het officieel onderwijs"*.

*filosofische of godsdienstige opvattingen van de ouders en leerlingen, en hierdoor haar open karakter bevestigt.*

*§ 2. Daarvoor moet de school tegelijk aan de onderstaande voorwaarden voldoen:*

- a) de leerplannen volgen van de ARGO, OVSG of CVPO, of eigen leerplannen hiermee verenigbaar;*
- b) een schoolwerkplan, schoolreglement en schoolboeken gebruiken in overeenstemming met het open karakter bedoeld in § 1;*
- c) begeleid worden door een officieel PMS-centrum;*
- d) begeleid worden door de begeleidingsdienst van de ARGO of OVSG of CVPO;*
- e) het godsdienstonderwijs of het onderwijs in de niet-confessionele zedenleer wordt door een leermeester gegeven;*
- f) de oudervereniging van de school kan alleen aansluiten bij het ondersteuningscentrum van ouderverenigingen van het officieel onderwijs” (eigen nadruk).<sup>160</sup>*

Door dit Decreet is het diplomacriterium vervallen en werd een inhoudelijke invulling gegeven aan het begrip 'vrijekeuzeschool'. Bovendien blijkt hieruit dat voortaan ook een gesubsidieerde officiële school een vrijekeuzeschool kan zijn als zij voldoet aan bepaalde voorwaarden.<sup>161</sup>

*“Vandaag kan men nog moeilijk gewagen van een overwegend katholiek Vlaanderen. Wij leven thans in een duidelijk pluralistische maatschappij. Dit vertaalt zich ook in het onderwijslandschap. Het gesubsidieerd officieel onderwijs [...] is van een overwegend confessioneel (lees : katholiek) onderwijs geëvolueerd naar een open onderwijs. Dit is een onderwijs dat open staat voor alle ouders en leerlingen ongeacht hun religieuze, ideologische of politieke opvatting en dat deze openheid ook verwoordt in het pedagogisch project.”<sup>162</sup>* Indien de nieuwe vrijekeuzeregeling ook in het secundair onderwijs zou worden doorgevoerd, kan men zich de vraag stellen of de neutraliteitsverplichting ook niet van toepassing moet zijn op het gesubsidieerd officieel onderwijs. Zowel Gemeenschapsscholen als officiële gesubsidieerde scholen kunnen de functie van vrijekeuzeschool vervullen, maar enkel het gemeenschapsonderwijs is onderworpen aan de constitutionele neutraliteitsverplichting. Het gesubsidieerd officieel onderwijs moet wel aan een aantal voorwaarden van 'openheid' voldoen, die nauw aansluiten bij de invulling van de constitutionele neutraliteitsverplichting. De vraag rijst of dit onderscheid gehandhaafd zal kunnen blijven indien in de toekomst blijkt dat het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs volwaardig naast elkaar dezelfde functies vervullen.<sup>163</sup> De heer L. Martens heeft in een voorstel van decreet houdende regeling van het vervoer van sommige leerlingen van het gewoon onderwijs en van de leerlingen van het buitengewoon onderwijs van 4 oktober 1994 het volgende gezegd: *“Alhoewel het niet de bedoeling is van dit voorstel om van het gesubsidieerd officieel onderwijs neutraal onderwijs te ma-*

<sup>160</sup> Dit artikel werd opgeheven door artikel 2.18 Decreet 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV, BS 1 juli 2003.

<sup>161</sup> S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPRESS, 1999, 849-851. Zie ook F. ORNELIS, "De identiteit van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs", *TORB* 2000-01, afl. 4, (281) 291-300.

<sup>162</sup> Voorstel van decreet - van de heer L. Martens - houdende regeling van het vervoer van sommige leerlingen van het gewoon onderwijs en van de leerlingen van het buitengewoon onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-84, nr. 602/1, 9.

<sup>163</sup> S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPRESS, 1999, 851-855.

ken, moet vastgesteld worden dat de opdracht van het gemeentelijk onderwijs en de wijze waarop deze opdracht wordt uitgevoerd, zeer nauw aansluit bij de opdracht die door de Vlaamse Raad aan het gemeenschapsonderwijs werd meegegeven inzake de vervulling van de neutraliteitsverplichting bij de oprichting van de ARGO".<sup>164</sup>

## **D. Interpretatie neutraliteitsbegrip**

### **1. De Schoolpactcommissie**

Resolutie nr. 9 van het Schoolpact bepaalde reeds dat een school als neutraal werd beschouwd indien ze alle filosofische of religieuze opvattingen der ouders, die er hun kinderen aan toevertrouwden, eerbiedigde en indien ten minste twee derde van het onderwijzend personeel houder was van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs. Dit neutraliteitsbegrip werd nadien ook vastgelegd in de Schoolpactwet van 1959, die de bewoordingen van het Schoolpact overnam<sup>165</sup>. Door de wet van 11 juli 1973<sup>166</sup> werden de woorden 'twee derde' evenwel vervangen door de woorden 'drie vierde'. Dit was een strikte en sta(tis)tische invulling van het neutraliteitsbegrip, maar gelet op de tweede schoolstrijd (zie *supra*) valt deze inhoudsbenadering wel te begrijpen. Opdat een politiek compromis bereikt zou kunnen worden, was het immers nodig een algemene, statische en eenduidige inhoud aan het begrip 'neutraliteit' te geven.<sup>167</sup>

#### **a) Diplomacriterium en voorrangsregel**

De omschrijving van het neutraliteitsbegrip bestond uit twee elementen: enerzijds de eerbiediging van alle filosofische of religieuze opvattingen van de ouders die er hun kinderen aan toevertrouwden, en anderzijds een diplomacriterium. Wat dit tweede element betreft, kan men zich de vraag stellen hoe de herkomst van een diploma volgens een vast percentage, het karakter van een onderwijsinstelling kan waarborgen. Het is namelijk niet zo dat, indien voldaan is aan het diplomacriterium, de Rijksschool ook automatisch een neutraal karakter vertoont. Daarvoor moet ook voldaan zijn aan het eerste element van de omschrijving, wat overigens veel moeilijker na te gaan is.<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Voorstel van decreet - van de heer L. Martens - houdende regeling van het vervoer van sommige leerlingen van het gewoon onderwijs en van de leerlingen van het buitengewoon onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1993-84, nr. 602/1, 9.

<sup>165</sup> Art. 2, lid 4, a Wet 29 mei 1959.

<sup>166</sup> Wet 11 juli 1973 houdende wijziging van de wet van 29 mei 1959 betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch, kunst- en buitengewoon onderwijs, *BS* 30 augustus 1973, 9.723.

<sup>167</sup> S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPRESS, 1999, 847-848; L.M. VENY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 122-123.

<sup>168</sup> J. DE GROOF, *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 90, 94 en 104.

Het Rijksonderwijs is een openbare dienst en is dus bijgevolg onderworpen aan het gelijkheidsbeginsel. Dit houdt onder andere de gelijke toegang tot het openbaar ambt in. Nochtans werd er ingevolge het diplomacriterium een voorrangsregel opgenomen in resolutie nr. 15 van het Schoolpact, die een voorrang toekende aan de houders van een diploma van het niet-confessioneel onderwijs. Deze voorrangsregel was in strijd met het principe van de gelijke toegang tot het openbaar ambt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze regel geleid heeft tot heel wat discussie<sup>169</sup>, en dat de vraag naar de grondwettelijkheid ervan werd opgeworpen. De artikelen 6 en 6bis van de Grondwet (nu thans de artikelen 10 en 11) en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verbieden namelijk elke discriminatie van confessionele of filosofische aard. Bovendien stond deze voorrangsregel op gespannen voet met de neutraliteitsverplichting van de Staat. De Staat moet namelijk de godsdienstige en filosofische opvattingen van iedereen waarborgen en mag in zijn benoemingspolitiek dus geen voorrang geven aan de ene of de andere overtuiging.<sup>170</sup>

Het gelijkheidsbeginsel is echter geen absolute norm en een discriminatie kan geoorloofd zijn indien de wetgever een rechtmatig doel nastreeft, het middel pertinent is om het nagestreefde doel te bereiken en er een evenwichtige verhouding bestaat tussen de genomen maatregel en dit doel. De Schoolpactwetgever was van mening dat de vrije keuze niet kon worden verwezenlijkt wanneer er geen evenwicht bestond tussen het confessioneel en niet-confessioneel onderwijs, en dat dergelijk evenwicht enkel bereikt kon worden door, bij de benoeming van leerkrachten in het Rijksonderwijs, een voorrang toe te kennen aan de houders van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs. In een arrest van 25 juli 1968<sup>171</sup> heeft de Raad van State reeds geoordeeld dat het principe van de individuele gelijke behandeling in bepaalde gevallen kan moeten wijken voor nog meer fundamentele, wettig erkende beginselen die de werking van de dienst bepalen. Het lijkt er hier dan ook op dat de wetgever de verwezenlijking van de vrije keuze als meer fundamenteel beschouwde dan het beginsel van de individuele gelijkheid.<sup>172</sup> Men kan zich echter de vraag stellen of het diplomacriterium en de voorrangsregel wel de geschikte middelen waren om de vrije keuze te verzekeren en bovendien of ze noodzakelijk waren. Mijns inziens is de houding van de leerkracht binnen de school hét criterium om te bepalen of de school werkelijk een neutraal karakter heeft, en is de herkomst van het diploma geen garantie voor deze houding. Iemand zijn overtuiging en opvattingen kunnen namelijk na zijn studies veranderen.

---

<sup>169</sup> Zie hieromtrent bijvoorbeeld Wetsontwerp tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, *Parl.St.* Kamer 1972-73, nr. 635/3, 7-8.

<sup>170</sup> J. DE GROOF, *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 94-99.

<sup>171</sup> RvS 25 juli 1968, nr. 13.122, Lenaerts/Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen, *Arr.RvS* 1968, 709.

<sup>172</sup> J. DE GROOF, *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 102-104.

## **b) Invulling neutraal karakter**

Voor de neutraliteitsverklaring van 8 mei 1963 door de Permanente Schoolpactcommissie werd uitgevaardigd, heeft er een lange discussie plaatsgevonden aangaande de concrete invulling van het neutraal karakter van het Rijksonderwijs. Van Hemelrijck vroeg aan de minister van Onderwijs, Larock, hoe de neutraliteit van het Rijksonderwijs volgens hem geïnterpreteerd moest worden.<sup>173</sup> Als antwoord hierop heeft de minister geprobeerd een algemene omschrijving te geven van het neutraliteitsbegrip, maar als gevolg van zijn tendentieuze mening<sup>174</sup>, heeft Lefère het volgende gezegd over het karakter van het Rijksonderwijs: *“Il en résulte qu’il ne peut pas être un enseignement engagé dans une idéologie particulière, que cette idéologie particulière soit confessionnelle, positiviste ou marxiste”*.<sup>175</sup> Snel nadien heeft minister Larock een nieuwe verklaring gegeven: *“La neutralité consiste dans une attitude d’esprit, qui doit être celle des enseignants. L’enseignement public ne peut être un enseignement «engagé», c’est-à-dire partisan. Ni dans le domaine des opinions et des croyances, ni dans celui de la politique. L’instituteur, le professeur ont le droit, comme tout citoyen, d’avoir leurs convictions et d’adhérer à une cause. Mais ils n’ont pas le droit de mettre leur enseignement au service de ces convictions ni d’utiliser, au profit de cette cause, directement ou non, l’influence qu’ils exercent sur leurs élèves. Ceux-ci doivent être à l’abri de tout dirigisme intellectuel, de toute pression idéologique, quelle qu’elle soit. Leurs maîtres ne sont pas là pour leur imposer leur vérité, mais pour les aider, autant qu’ils peuvent, à penser par eux-mêmes. Ils sont là pour les instruire et les éduquer, et non pas pour les endoctriner. L’école publique est un lieu au seuil duquel toute propagande doit s’arrêter : c’est à cette condition qu’elle est l’école de tous. Il ne s’agit donc pas d’être positiviste, ni scientifique, ni marxiste, ni intégriste. L’enseignement doit être de telle nature que les parents ne doivent pas hésiter à envoyer leurs enfants à l’école publique”*.<sup>176</sup> Zoals hierna zal blijken, werden verschillende van deze elementen door de Permanente Schoolpactcommissie overgenomen in de neutraliteitsverklaring van 8 mei 1963.<sup>177</sup>

Uiteindelijk werd het neutraliteitsbegrip nader omschreven door een resolutie van de Permanente Schoolpactcommissie van 8 mei 1963. De neutraliteitsverklaring luidde als volgt:

*“De neutrale school, zoals elke andere school, is een instelling die zich niet beperkt tot het verstrekken van kennis, met name van de theoretische en praktische kundigheden waarmee de jonge mensen zich moeten wapenen om hun toekomst voor te bereiden. Zij moet ook, wil zij zich waarlijk van haar opdracht kwijten, een opvoedkundige taak vervullen, d.i. bijdragen tot de vorming van de volledige persoonlijkheid.*

<sup>173</sup> Hand. Senaat BZ 1961, 14 juni 1961, nr. 16, 317.

<sup>174</sup> Zie Hand. Senaat BZ 1961, 15 juni 1961, nr. 17, 348: *“Mais du moment où les principes élémentaires de toute recherche scientifique s’imposent à tous les esprits, du moment où le progrès intellectuel se confond, s’identifie avec le mouvement de pensée [...] vers l’approfondissement des sciences exactes et expérimentales, alors la science ne compte plus de détracteurs, elle ne compte plus que des serviteurs, et une coopération féconde peut et doit régner chez tous les chercheurs, chez tous les savants, en même temps que l’évidente relativité de toute connaissance humaine, purement humaine”*.

<sup>175</sup> Hand. Kamer BZ 1961, 29 juni 1961, nr. 24, 23.

<sup>176</sup> Hand. Kamer BZ 1961, 11 juli 1961, nr. 25, 9.

<sup>177</sup> J. DE GROOF, *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 107-108.

*De door de school verstrekte opvoeding is slechts een onderdeel van de gehele opvoeding. Buiten de school immers groeien de kinderen en de jongeren op in het kader van een familie, van een sociaal, een ideologisch en een cultureel milieu, van een religieuze gemeenschap indien het gelovigen betreft, en, allen, in het kader van een natie. De bijdrage van ieder dezer omgevingen tot de voortschrijdende vorming en ontwikkeling van de jeugd dient te worden erkend en geëerbiedigd. Deze opvatting situeert de plaats van de school in het geheel van de opvoeding zonder haar een exclusief voorrecht toe te kennen.*

***Voor wat het eigenlijk onderricht betreft, verplicht het neutraal onderwijs tot een volstrekte objectiviteit, in woord of geschrift, bij de uiteenzetting der feiten en dwingt tot een voortdurende intellectuele eerlijkheid in dienst van de waarheid. De leerlingen moeten geleidelijk tot het persoonlijk onderzoek worden opgeleid en ertoe worden aangespoord om, dank zij de ontwikkeling van hun kritisch inzicht, vorderingen te maken op de weg naar beredeneerde en objectieve kennis. Daarenboven moeten zij een vorming ontvangen die hen leert iedereen in zijn oprechte overtuiging te eerbiedigen.***

***Terwille van de neutraliteit moet de leraar zich niet gebonden achten die problemen uit de weg te gaan of te verwaarlozen, die verband houden met het innerlijke leven van de mens, zijn politieke of wijsgerige overtuigingen, zijn geloof. Nochtans, telkenmale hij daartoe wordt aangespoord door een onderwijs dat op volledigheid is afgestemd, zal hij er zorg voor dragen alle uitdrukkingen of overwegingen te vermijden die voor andersdenkenden kwetsend kunnen zijn en zich strikt laten leiden door de regel dat de filosofische en doctrinale verklaringen der uiteengezette feiten niet tot zijn opdracht behoren, daar de bronnen van deze motiveringen van diverse oorsprong kunnen zijn en van zijkantwege alle op een eendere eerbied aanspraak mogen maken. Het onderwijzend personeel van de neutrale school dient er zich vooral voor te hoeden partij te kiezen in de vraagstukken van ideologische of sociale aard die een actueel karakter vertonen en waarover de publieke opinie is verdeeld.***

*De cursus in de niet-confessionele zedenleer is een in sociologische, psychologische en historische verantwoordingen wortelende leidraad der morele menselijke handelingen. Hij doet geen beroep op verklaringen van godsdienstige aard en is evenmin bedoeld als de verdediging van een specifieke wijsgerige leer. Op bepaalde punten nochtans – en wanneer de omstandigheden hem daartoe nopen – moet de titularis, op bedachtzame wijze, getuigenis kunnen afleggen van zijn persoonlijke morele overtuiging en de grondslagen ervan. Zowel de leraar in de niet-confessionele zedenleer als die in de godsdienst en in de confessionele zedenleer zal zijn onderwijs positief opbouwen en hierbij alle kritiek vermijden op de leerstellingen die in de andere cursus worden voorgehouden.*

***Met uitzondering van hiervoren vermelde leergangen noopt de neutraliteit de leraar ertoe te weigeren vóór zijn leerlingen getuigenis af te leggen ten gunste van eender welk godsdienstig of wijsgerig systeem. Met het oog op het welbegrepen algemeen belang is de neutrale school er op bedacht geen enkele overtuiging, geen enkel geloof in het gedrang te brengen. Onder afwijzing echter van ieder proselitisme – het weze openlijk of verborgen, het kome van het lerarenkorps of van de leerlingen – stoelt zij, in een positief klimaat, haar onderwijs op de aanvaarding van de erkende veelsoortigheid der ideeën.***

***Hoewel er steeds op berekend, door woord of daad, geen van de aan zijn zorgen toevertrouwde jongelieden het gevaar te doen lopen van zijn eigen geestelijk milieu te ver-***



***vreemden, zal de leraar voor zijn studenten de hele schat van kennis en inlichtingen ontsluiten die hen moeten toelaten vrij en progressief hun eigen persoonlijkheid te ontwikkelen, en zulks in de lijn van hun geestelijke aanleg en verworvenheden, zij het dat deze uit de familiale omgeving herkomstig zijn, zij het dat zij op eigen inzicht en ervaring berusten. Waar het tenslotte op aankomt is de jonge geesten ontvankelijk te maken voor de pluraliteit der waarden die aan het westerse humanisme ten grondslag liggen.***

***De neutrale school draagt er aldus toe bij de geest van verdraagzaamheid bij de jongeren aan te wakkeren en ze voor te bereiden op hun toekomstige taak van burgers die, hoewel tot verschillende filosofische en politieke gezindheden behorend, geroepen zijn om broederlijk aan de uitbouw van een betere toekomst mede te werken.***

*Steunend op het begrip van de menselijke waardigheid rekt de neutrale school het zich tot een plicht karakters te vormen en bij de jongeren het inzicht in de redelijke fundering der menselijke handelingen progressief te ontwikkelen. Het ontzag voor de nationale instellingen, de inzet voor het algemeen welzijn, het begrip voor de menselijke solidariteit, de drang naar sociale rechtvaardigheid, de afkeer van alle totalitaire excessen, de liefde voor de vrijheid, de gehechtheid aan het democratisch ideaal, de plicht van een persoonlijke en beredeneerde verantwoordelijkheid in de daden van het intellectueel en sociaal leven, het zijn even zo vele en met universele draagwijdte geladen begrippen van menselijke zedelijkheid die de neutrale school wenst bij te brengen aan de jongelieden die aan haar zorgen werden toevertrouwd.*

*De neutraliteit, in de hiervoren uiteengezette resoluties vervat, is speciaal toepasselijk op het door de Staat georganiseerd en in het Schoolpact vermeld onderwijs, voor hetwelk zij een bindend karakter heeft” (eigen nadruk).<sup>178</sup>*

Uit deze neutraliteitsverklaring blijkt dat de opdracht van de leerkracht in het neutraal onderwijs destijds nog overwegend negatief geformuleerd was. Elke leerkracht in het (toen nog) Rijksonderwijs moest zich namelijk *onthouden* zijn waardeoordelen ten voordele of ten nadele van een of andere filosofische, ideologische of godsdienstige opvatting te kennen te geven.<sup>179</sup> Een dergelijke negatieve invulling van het neutraliteitsbegrip kwam bovendien nog eens terug in een arrest van het Grondwettelijk Hof van 1998<sup>180</sup>. In dit arrest overwoog het Hof: “*De neutraliteit die de overheid op filosofisch, ideologisch en godsdienstig vlak moet betrachten bij zowel de inrichting van het gemeenschapsonderwijs als het beleid inzake de subsidiëring van door anderen ingerichte scholen, verbiedt haar filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen te bevoordelen of op te leggen*”. Het Hof voegt er evenwel aan toe: “*Die verplichting van neutraliteit ontnemt de overheid evenwel niet het recht om [...] waarden, opvattingen en houdingen bij wege van ontwikkelingsdoelen of eindtermen als minimumdoelstellingen aan te geven, op voorwaarde dat het om waarden en opvattingen gaat die niet strijden met enig beginsel dat voor een democratische samenleving wettelijk is*”.<sup>181</sup>

<sup>178</sup> Zie Bijlage Hand. Senaat BZ 1988, 8 juni 1988, nr. 100-1/2, 96-97.

<sup>179</sup> J. DE GROOF, *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 110; L.M. VENY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 122.

<sup>180</sup> Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98.

<sup>181</sup> Overweging B.11.1. Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98.

Het naleven van de neutraliteitsverplichting, en dus van de negatieve onthoudingsplicht, betekende evenwel niet dat de leerkrachten van het Rijksonderwijs een houding van onverschilligheid moesten aannemen tegenover alle mogelijke meningsuitingen of opvattingen van leerlingen en/of hun ouders. Neutraal wou dus niet zeggen dat men waardevrij moest zijn.<sup>182</sup> Zo overwoog het Grondwettelijk Hof in een arrest van 1996: *“Het naleven van de neutraliteitsverplichting kan niet impliceren dat meningen moeten kunnen worden geuit of dat met meningen rekening moet worden gehouden zoals die welke bestraft worden door de bestreden wet en, zoals hiervoor is gezegd, de eer en de goede naam van anderen aantasten en een bedreiging vormen voor de democratie en aldus die rechten en vrijheden rechtstreeks bedreigen”*<sup>183</sup>.

Geleidelijk aan kwam er kritiek op deze negatieve invulling van het neutraliteitsbegrip. Een dergelijke invulling werd beschouwd als te strak, te negatief geformuleerd in termen van verboden en onthoudingen, te weinig dynamisch en te weinig realistisch. Ze had met andere woorden geen oog voor de evoluerende maatschappelijke werkelijkheid. Reeds bij het protocol van 4 april 1973 tot herziening van het Schoolpact werd er voorgesteld de resolutie van 8 mei 1963 betreffende de neutraliteit in het onderwijs te herzien<sup>184</sup>. Nochtans bleef het diplomacriterium als vereiste voor het neutraal onderwijs gehandhaafd.<sup>185</sup>

## 2. De grondwetgever van 1988

Zoals reeds gezegd werden de belangrijkste Schoolpactbeginselen bij de grondwetsherziening van 1988 in artikel 17 (nu artikel 24) van de Grondwet overgenomen. Eén van deze beginselen was de vrije schoolkeuze, die eveneens werd verankerd in de Grondwet. Het is namelijk algemeen aanvaard dat de woorden ‘het onderwijs is vrij’ in artikel 17, §1, lid 1 van Grondwet, naast een actieve onderwijscomponent, ook een passieve onderwijscomponent omvatten, met name de vrijheid van de ouders of de meerderjarige leerlingen om het onderwijs te kiezen dat het meest aansluit bij hun persoonlijke ideologische, filosofische of religieuze opvattingen.<sup>186</sup> Artikel 17, §1, lid 2 van de Grondwet bepaalt verder dat de gemeenschap de keuzevrijheid van de ouders waarborgt. Daartoe moet de gemeenschap neutraal onderwijs inrichten en tot het einde van de leerplicht de keuze aanbieden tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.<sup>187</sup>

---

<sup>182</sup> B. VERBEECK, “Neutraal en toch divers. Een te moeilijke evenwichtsoefening voor het onderwijs in Vlaanderen?”, *Ethiek en Maatschappij* 2008, afl. 3, (13) 16-17 en [www.ethiekenmaatschappij.ugent.be/wp-content/uploads/2012/11/EM\\_113-2008-Verbeeck.pdf](http://www.ethiekenmaatschappij.ugent.be/wp-content/uploads/2012/11/EM_113-2008-Verbeeck.pdf); L.M. VENY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 123.

<sup>183</sup> Overweging B.10.4. Arbitragehof 12 juli 1996, nr. 45/96.

<sup>184</sup> J. DE GROOF, *De schoolpactwet: coördinatie en annotatie*, Brussel, Story Scientia, 1990, 95.

<sup>185</sup> F. ORNELIS, “De identiteit van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs”, *TORB* 2000-01, afl. 4, (281) 286.

<sup>186</sup> S. PAUWELS, “Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde” in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPRESS, 1999, 845; L.M. VENY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 197-198. Zie ook Verklarende nota, *Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/1, 2; *Hand. Senaat BZ* 1988, 8 juni 1988, nr. 100-1/2, 27.

<sup>187</sup> Art. 17, §1, lid 3 en 4 Grondwet van België 7 februari 1831, *BS* 7 februari 1831.

Het is één zaak om het neutraliteitsbeginsel op te nemen in de Grondwet, maar een inhoudelijke invulling geven aan deze verplichting is een andere zaak. Artikel 17, §1, lid 3 van de Grondwet bepaalt enkel: "De neutraliteit houdt **onder meer** in, de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen" (eigen nadruk). Wat het begrip 'neutraliteit' precies inhoudt, wordt dus niet concreet omschreven in de Grondwet zelf. In elk geval blijkt uit de voorbereidende documenten dat het de bedoeling is een eigentijdse inhoudelijke invulling aan het begrip te geven, die binnen de verschillende gemeenschappen op uiteenlopende wijzen kan evolueren<sup>188</sup>. De woorden 'onder meer' duiden erop dat het gaat om een niet-exhaustieve definitie en dat enkel de basisinhoud wordt aangegeven. Voor een verdere invulling moeten we gaan kijken naar de voorbereidende werken. Gelet op de woorden 'onder meer' wekt het echter geen verbazing dat er uiteenlopende zienswijzen waren aangaande de interpretatie van het begrip 'neutraal onderwijs', die hebben geleid tot hevige debatten.<sup>189</sup>

In de Regering werd alvast gezegd dat 'onder meer' moet worden verstaan als 'in het bijzonder' zodat wordt aangewezen wat het belangrijkste is<sup>190</sup>. Hierdoor wordt er ruimte gelaten voor de gemeenschappen om het neutraliteitsbegrip in de toekomst verder te concretiseren.<sup>191</sup>

De toenmalige minister van Onderwijs (F), Ylief, stelde: "*J'aborderai à présent une question qui me semble extrêmement importante et à propos de laquelle une clarification certaine est indispensable. Il s'agit du problème de la neutralité au sujet duquel des nuances ou des sensibilités différentes peuvent s'exprimer, ma je tiens à dire que, pour ma part, et dans l'esprit des travaux et du texte du gouvernement, la neutralité se fonde sur trois critères, et tout d'abord sur l'obligation d'offrir le choix des cours philosophiques, entre le cours de morale non confessionnelle et les cours de religions reconnues. Le deuxième critère est l'adhésion à la déclaration de neutralité du 8 mai 1963. Dans un but de clarté, ce texte a été joint au rapport de nos travaux. Le troisième critère porte sur la résolution n° 9 du Pacte scolaire, celle dont il a été longuement question ce matin lors de l'intervention de M. Hasquin et qui concerne l'origine des diplômes des enseignants. Pour nous, ces trois critères sont cumulatifs et non exclusifs l'un de l'autre. Il s'agit d'ailleurs du texte même de l'article 17 et des commentaires, entre autres en ce qui concerne l'enseignement de l'Etat où la résolution n° 15 restera strictement d'application en attendant que la notion de neutralité ait une autre signification ou évolue différemment. Rien n'est exclu, bien entendu, mais tant qu'à présent, ces trois critères fondent la neutralité que doivent observer les établissements d'enseignement, de l'Etat aujourd'hui, des Communautés demain. Je pense qu'il est utile, pour les travaux parlementaires, de se référer expressément à la résolution n° 9 du Pacte scolaire qui n'a pas été remise en question en 1973 et que je vais me permettre de relire pour qu'elle figure dans les Annales du Sénat. « Sont officielles les écoles créées par les pouvoirs publics. Sont réputées neutres les écoles*

---

<sup>188</sup> Zie o.m. Verklarende nota, *Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/1, 3.

<sup>189</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 90; S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPRESS, 1999, 847; L.M. VENY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 216.

<sup>190</sup> *Hand.* Senaat BZ 1988, 15 juni 1988, nr. 26, 557.

<sup>191</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 91.

*qui respectent toutes les conceptions philosophiques ou religieuses des parents qui leur confient leurs enfants, et dont, au moins trois quarts du personnel enseignant sont porteurs d'un diplôme de l'enseignement officiel et neutre, etc. » En l'occurrence, toutes chose restant égales, la résolution n° 9 du Pacte scolaire reste de stricte application, comme la résolution n° 15 du Pacte scolaire le reste pour la désignation des enseignants dans l'enseignement, de l'Etat aujourd'hui et des Communautés demain. Cette notion pourrait, certes, évoluer. Mais à l'heure actuelle, je le répète avec force, la notion de neutralité se fonde sur les critères que je viens d'énoncer.<sup>192</sup> Of nog: "De neutraliteit zoals ze thans is omschreven, stoelt op drie criteria: de verplichting voor de openbare besturen de keuze te bieden tussen de lessen godsdienst en de lessen zedenleer, de instemming met de neutraliteitsverklaring van 8 mei 1963 en de herkomst van de diploma's. Die criteria mogen dan wel geen eeuwige waarde hebben, maar zoals de zaken nu staan, is het niet raadzaam ze te wijzigen"<sup>193</sup> en "De Gemeenschap richt een neutrale vorm van onderwijs in, dat wil zeggen een vorm van onderwijs die op drie criteria steunt: 1. de inachtneming van de filosofische, religieuze en ideologische overtuigingen van de ouders en de leerlingen, overeenkomstig de neutraliteitsverklaring van 8 mei 1963; 2. de verplichting om een keuze te bieden tussen het onderwijs van één van de erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer; 3. de verplichting dat het onderwijzend personeel van de inrichting minstens drie vierde gediplomeerden van het officiële en neutrale onderwijs moet tellen"<sup>194</sup>. De minister van Onderwijs stelde dus met andere woorden dat ook na de federalisering van het onderwijs de neutraliteitsverplichting strikt geïnterpreteerd zou moeten worden.<sup>195</sup> Toch betekende dit volgens hem niet dat er in de toekomst geen gewijzigde invulling kan worden gegeven aan het neutraliteitsbegrip.<sup>196</sup>*

De Staatssecretaris voor Onderwijs (N), Van den Bossche, nam echter een genuanceerder standpunt in en stelde: "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

<sup>192</sup> Hand. Senaat BZ 1988, 15 juni 1988, nr. 26, 548.

<sup>193</sup> Hand. Kamer BZ 1988, 29 juni 1988, nr. 10/17-455/4, 5.

<sup>194</sup> Hand. Kamer BZ 1988, 29 juni 1988, nr. 10/17-455/4, 54.

<sup>195</sup> S. PAUWELS, "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPRESS, 1999, 848.

<sup>196</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 91.

afwachting van de uitwerking van dergelijk waarborgen zal de resolutie 15 van het schoolpact van 1958 verder strikt toegepast worden.<sup>197</sup> Hieruit blijkt dat de Staatssecretaris een eerder positieve invulling gaf aan het neutraliteitsbegrip. Volgens hem moest het uitgangspunt de organisatie zijn van een geëngageerd gemeenschapsonderwijs, gekenmerkt door openheid en intern pluralisme, dat zich niet beperkt tot onderricht, maar zich tevens bezighoudt met de persoonlijkheidsvorming en het engagement van de leerling. De verscheidenheid diende niet langer verdrongen te worden, zolang er maar geen proselitisme uitging van de onderwijsinstelling<sup>198</sup>. Bovendien kan de inhoud van het begrip evolueren.<sup>199</sup> Ook Wyninckx, de fractieleider van de SP in de Senaat stelde: "de term neutraliteit gaat uit van de positieve erkenning en waardering van de verscheidenheid van meningen en houdingen en legt de nadruk op de gemeenschappelijke waarden. Het begrip neutraliteit is dus evolutief en houdt rekening met de ontwikkelingen in onze samenleving"<sup>200</sup>.

De Staatssecretaris stelde ook nog: "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. [...] 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. [...] De Staatssecretaris merkt op dat niet mag uit het oog worden verloren dat de maatschappelijke omstandigheden veranderen en dat het dus niet aangewezen is bepaalde begrippen te clicheren. Het begrip neutraliteit gaat uit van de thans bestaande situatie 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 en onder het toetsingsrecht van het Arbitragehof."<sup>201</sup> De Staatssecretaris gaat er met andere woorden van uit dat de formele criteria, waaraan de minister van Onderwijs zo blijft vasthouden, niet langer volstaan om een eigen karakter te geven aan de neutrale school.<sup>202</sup>

Zoals reeds gezien, bepaalde resolutie nr. 15 van het Schoolpact dat bij het toekennen van de ambten in het Rijksonderwijs voorrang moest worden gegeven aan de houders van een diploma van het niet-confessioneel onderwijs. Volgens Senator De Bondt kon deze resolutie niet meer gehandhaafd worden. Hij stelde namelijk het volgende: "Voor paragraaf 4 blijft er wel een probleem

---

<sup>197</sup> Verklarende nota, *Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/1, 2-3.

<sup>198</sup> Nochtans werden de verschillende voorstellen om de term 'neutraliteit' te vervangen door 'pluralisme' afgewezen. Dit wil echter niet zeggen dat aan het neutraliteitsbegrip niet de invulling van positief pluralisme kan worden gegeven. Men heeft de term pluralisme niet willen inschrijven in de Grondwet om de verwarring met formeel-juridische begrippen te vermijden. J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 93.

<sup>199</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 91; A. OVERBEEKE, "Levensovertuiging en onderwijs in de Belgische Grondwet" in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007, (299) 322.

<sup>200</sup> *Hand.* Senaat BZ 1988, 14 juni 1988, nr. 23, 489.

<sup>201</sup> *Hand.* Senaat BZ 1988, 8 juni 1988, nr. 100-1/2, 62 en 64. Zie ook *Hand.* Kamer BZ 1988, 29 juni 1988, nr. 10/17-455/4, 58.

<sup>202</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 91.

bestaan voor de toepasbaarheid en de handhaving van resolutie 15. Resolutie 15 werd in feite toegepast, maar kon in rechte niet worden opgenomen omdat de inhoud van deze resolutie flagrant in strijd is met artikel 6 van de Grondwet en met artikel 14 van de Verklaring van de rechten van de mens. De resolutie werd wel in feite opgenomen omdat men van oordeel was dat het een goede methode was om bepaalde doelstellingen te bereiken waarvan men de waarde hoger achtte dan de fout die men maakte met de formulering van de resolutie. Er werd veel gepraat over «neutraliteit» en over de evolutieve aard van dit begrip in de toekomst. Het enige grondwettelijk voorschrift daaromtrent staat in het derde lid van paragraaf 1. Het was niet de bedoeling van de commissie de rest voor interpretatie open te laten. Men wou er enkel voor zorgen dat met een mogelijke evolutie rekening kon worden gehouden. Artikel 17 is immers voor decennia bestemd, en niet alleen voor de huidige legislatuur. In dat geval kan ook resolutie 15 niet langer worden geaccepteerd. Onze mensen laten zich, wanneer zij een openbaar ambt ambiëren, niet meer indelen voor de rest van hun leven op basis van de onderwijsinrichting welke zij toevallig hebben gevolgd, meestal op initiatief van hun ouders of om redenen die vaak weinig te maken hebben met de levensbeschouwing die een bepaalde keuze impliceert. Resolutie 15, zoals ze is opgenomen in de Schoolpactwet met de drievierde-regeling en het protocol van 1963, kan niet meer worden gehandhaafd<sup>203</sup>.

Vice-Eerste minister, Dehaene, stelde: “*Dans les limites prévues par la Constitution et dans le respect de la déclaration de neutralité du 8 mai 1963, les Communautés pourront concrétiser davantage la notion de neutralité et contribuer effectivement à la réalisation d’une interprétation positive dans leur système d’enseignement de l’Etat, plus particulièrement dans l’enseignement de la Communauté*”<sup>204</sup>. Met andere woorden, volgens hem mocht aan het neutraliteitsbegrip een meer concrete en positieve invulling worden gegeven op voorwaarde dat de definitie in de Grondwet en de neutraliteitsverklaring van 8 mei 1963 in acht worden genomen.

Hieruit blijkt dat er dus andere houdingen aangenomen werden langs Nederlandstalige en Franstalige zijde. Dit heeft tot gevolg gehad dat het neutraliteitsbegrip op uiteenlopende wijzen ingevuld en geëvolueerd is in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap.<sup>205</sup>

## Frankrijk

In Frankrijk bepaalt artikel 1 van de Grondwet het volgende: “*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale*”<sup>206</sup> (eigen nadruk). Frankrijk is dus met andere woorden een seculiere staat. Bovendien bepaalde de preambule van de Franse Grondwet van 1946<sup>207</sup>: “*L’organisation de l’enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l’Etat*”. De preambule van de huidige Grondwet verwijst naar de preambule van de Grondwet van 1946. Hieruit blijkt dat het openbaar onderwijs in Frankrijk seculier, en dus ook neutraal, dient te zijn.<sup>208</sup> Ook deze ‘laïcité’ kan echter op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. “*In grote lijnen kan de*

<sup>203</sup> Hand. Senaat BZ 1988, 15 juni 1988, nr. 25, 530.

<sup>204</sup> Hand. Senaat BZ 1988, 14 juni 1988, nr. 24, 510.

<sup>205</sup> L.M. VENVY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 123.

<sup>206</sup> Art. 1, lid 1 Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>207</sup> Constitution du 27 octobre 1946.

<sup>208</sup> A.J. NIEUWENHUIS, “Tussen laïcité en AWGB. Hoofddoek en openbaar onderwijs in Frankrijk, Duitsland, Nederland en onder het EVRM”, *NJB* 2004, afl. 18, (937) 938.

*neutraliteit van de overheid zich ofwel vertalen in een positieve houding ten aanzien van uitingen van godsdiensten en levensbeschouwingen, ofwel in een vijandige houding ten aanzien van dergelijke uitingen in de publieke sfeer.*<sup>209</sup>

De neutraliteit van het openbaar onderwijs is in Frankrijk een onderdeel van het neutraliteitsbeginsel van de openbare dienst<sup>210</sup>. Wel wordt het principe in verschillende wetteksten betreffende het onderwijs in herinnering gebracht. Zo bijvoorbeeld bepaalt artikel 3 van 'la loi sur l'enseignement supérieur'<sup>211</sup>: "*Le service public de l'enseignement supérieur est laïc et indépendant de toute entreprise politique, économique, religieuse ou idéologique ; il tend à l'objectivité du savoir*". Artikel 10 van 'la loi d'orientation sur l'éducation'<sup>212</sup> bepaalt: "*Dans les collèges et les lycées, les élèves disposent, dans le respect du pluralisme et du principe de neutralité, de la liberté d'information et de la liberté d'expression*". Maar ook andere teksten, zoals de omzendbrief van 12 december 1989 (zie *infra*), wijzen op deze neutraliteitsverplichting.<sup>213</sup>

Het feit dat het openbaar onderwijs in Frankrijk seculier moet zijn, betekent dat er in deze onderwijsinstellingen geen enkele godsdienst onderwezen wordt. Het principe van de 'laïcité' omvat dus een neutraliteitsverplichting, maar gaat verder dan dat. In België moet het gemeenschapsonderwijs enkel neutraal zijn, niet seculier. Artikel 24, §1, lid 4 bepaalt zelfs dat de scholen ingericht door openbare besturen, tot het einde van de leerplicht, de keuze moeten aanbieden tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.<sup>214</sup>

### **3. De Vlaamse Gemeenschap**

#### **a) Algemeen**

Zoals reeds gezegd heeft de Vlaamse Gemeenschap in 1988<sup>215</sup> gebruik gemaakt van de grondwettelijke mogelijkheid om de inrichtende macht over te dragen aan een autonoom orgaan, met name aan de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO). In het bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs werden verschillende criteria met betrekking tot de neutraliteit van het gemeenschapsonderwijs aangevoerd door de Vlaamse Raad. De basiselementen daartoe waren echter reeds bepaald in het politiek akkoord betreffende de Auto-

---

<sup>209</sup> E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 324.

<sup>210</sup> Het neutraliteitsbeginsel van de openbare dienst is op zijn beurt een uitvloeisel van het gelijkheidsbeginsel (zie overweging 15 Conseil Constitutionnel 18 septembre 1986, no. 86-217 DC) zoals vastgelegd in artikel 6 van la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Zie hierover o.a.: X., *Principe de neutralité*, <http://eduscol.education.fr/cid48581/principe-de-neutralite.html>.

<sup>211</sup> Loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

<sup>212</sup> Loi n°89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation.

<sup>213</sup> C. DURAND-PRINBORGNE, *L'Éducation nationale: une culture, un service, un système*, Parijs, Nathan, 1997, 79-81.

<sup>214</sup> A. VAN DE WEYER, *Le port de voile islamique dans l'enseignement. Evolution juridique, sociologique et politique d'une controverse multiculturelle sensible*, Waterloo, Kluwer, 2011, 89.

<sup>215</sup> Bijzonder Decreet 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, *BS* 29 december 1988, 17.818.

nome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs<sup>216</sup>, gesloten tussen de vier politieke partijen die vertegenwoordigd waren in de Vlaamse executieve (nu Vlaamse Regering).<sup>217</sup>

Artikel 24, §5 van de Grondwet bepaalt dat de inrichting van het gemeenschapsonderwijs geregeld moet worden bij (wet of) decreet. De decreetgever moet dus zelf beslissen over de principes die het neutraal karakter van het gemeenschapsonderwijs verder omschrijven, en kan de regeling hiervan niet overlaten aan het door hem opgerichte autonome orgaan, dat enkel bevoegd is voor de uitoefening van de inrichtende macht<sup>218</sup>. Wel heeft de decreetgever zich beperkt tot de principes die dienaangaande gerespecteerd moeten worden. Artikel 32, 1° van het Decreet bepaalde namelijk dat de centrale raad van de ARGO bevoegd was voor *“het opstellen van de neutraliteitsverklaring van het Gemeenschapsonderwijs rekening houdend met het begrip neutraliteit zoals bedoeld in artikel 17 van de Grondwet”*. Overeenkomstig artikel 55, §4 van het Decreet diende elke kandidaat deze neutraliteitsverklaring te ondertekenen om als lid van het personeel van het gemeenschapsonderwijs in dienst te kunnen worden genomen.<sup>219</sup>

De Neutraliteitsverklaring van het (Vlaamse) Gemeenschapsonderwijs luidt als volgt:

*“De Gemeenschapsschool vervult in de eerste plaats een opvoedende taak; ze bevordert de ontwikkeling en de vorming van de gehele persoonlijkheid. Ze beperkt zich derhalve niet tot het bijbrengen van kennis en het ontwikkelen van vaardigheden en attitudes die de jeugd nodig heeft om een toekomst op te bouwen. Ze beoogt de totale vorming van de persoon als individu en als burger, die in staat is met persoonlijk inzicht en engagement zijn plaats in de maatschappij in te nemen.*

*Opvoeding op school is slechts een onderdeel van de gehele opvoeding. Behalve de school vervullen namelijk ook het gezins- en familiale, het sociale en ideologische, het culturele, het religieuze milieu en de maatschappij in haar geheel een opvoedende functie. De bijdrage van deze milieus tot de vorming en de ontwikkeling van de jeugd moet door de school worden geëerbiedigd en in haar activiteiten geïntegreerd.*

*Door de op velerlei gebied interne verscheidenheid van zijn begeleidingsgroepen, zowel als van zijn leerlingen- en cursistenbestand, bevordert het gemeenschapsonderwijs op spontane, natuurlijke wijze het wederzijds begrip tussen mensen met verschillende levensbeschouwelijke en maatschappelijke visies. Het stimuleert en begeleidt de leerlingen en cursisten trouwens bewust tot persoonlijke oordeelsvorming door het opwekken en het in opbouwende zin ontwikkelen van kritisch in-*

---

<sup>216</sup> Opgenomen in bijlage I bij het Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (zie Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 161/1, 74-89).

<sup>217</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 94.

<sup>218</sup> Zie Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 161/1, 17: *“Dat de inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs aan een autonoom orgaan wordt overgedragen, heeft tot gevolg dat in de Vlaamse Gemeenschap, althans voor de onderwijsvormen waarvoor in een transfert van de inrichtende macht is voorzien, een duidelijke splitsing komt tussen, enerzijds, de uitoefening van de normeringsfunctie die, binnen de grenzen bepaald in de Grondwet, zaak is van de Vlaamse Raad en bij delegatie van de Vlaamse Executieve, en, anderzijds, de uitoefening van de inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs die bij uitsluiting zaak wordt van de ARGO”*.

<sup>219</sup> J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 94-95.



zicht. Het maakt hun geest ontvankelijk voor de veelzijdigheid en verscheidenheid van waarden in de samenleving, zodat zij de mensen in hun eerlijke overtuiging gaan eerbiedigen en gepaste belangstelling voor ieders denk- en gevoelswereld kunnen opbrengen.

**Wat het onderwijs in het bijzonder betreft, veronderstelt de neutraliteit vanwege allen die bij de ontwikkelingsbegeleiding van leerlingen en cursisten betrokken zijn, perfecte objectiviteit in de uiteenzetting van feiten en intellectuele eerlijkheid in de bespreking ervan.** Hierdoor worden leerlingen en cursisten in staat gesteld de cultuurgoederen waarmee ze in contact komen, zo te verwerken, dat ze feiten en waarden duidelijk leren te onderscheiden.

In hun omgang met de leerlingen en cursisten gaan degenen die betrokken zijn bij de ontwikkelingsbegeleiding, de problemen in verband met de filosofische, ideologische en godsdienstige overtuigingen van de mens niet uit de weg. **Indien de opvoedings- of onderwijssituatie daartoe aanleiding geeft, kunnen zij vrij hun persoonlijk engagement doen kennen, maar op bedachtzame wijze, wat betekent dat zij zich zeker onthouden van elke vorm van indoctrinatie en/of proselitisme. Alle uitdrukkingen of overwegingen die voor andersdenkenden kwetsend kunnen overkomen, worden vermeden.**

De waarden die met de uiteengezette feiten verband houden, worden eerlijk en dus open behandeld, opdat leerlingen en cursisten zich geleidelijk bewust worden dat motiveringen van verschillende oorsprong eerbied en onderzoek verdienen.

De bij de ontwikkelingsbegeleiding betrokken personen nemen alvast iedere gelegenheid te baat om de leerlingen en cursisten de ideologische, culturele, religieuze, filosofische en ethische waarden bij te brengen die een pluralistische beschaving in het algemeen kenmerken :

- eerbied voor de rechten van de mens en voor de specifieke rechten van het kind;
- zin voor beredeneerde verantwoordelijkheid, voor rechtvaardigheid en voor eerlijkheid;
- inzet voor het algemeen welzijn en voor menselijke solidariteit;
- verdediging van de democratie en eerbied voor minderheden;
- respect voor het pluralistisch waardenpatroon;
- actieve verdraagzaamheid.

De vrijheid van uitdrukking en het persoonlijk engagement maken inherent deel uit van het pedagogisch project van het gemeenschapsonderwijs en worden alleen beperkt door de inhoud van deze neutraliteitsverklaring" (eigen nadruk).<sup>220</sup>

Deze neutraliteitsverklaring verschilt grondig van de neutraliteitsverklaring van 8 mei 1963 die opgesteld werd door de Permanente Schoolpactcommissie. Zoals reeds gezegd, gaf de neutraliteitsverklaring van 1963 namelijk een negatieve invulling aan het neutraliteitsbegrip. Uit het verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Vorming blijkt echter dat het nu thans de bedoeling is om tot een positief begrip te komen<sup>221</sup>. Men spreekt letterlijk over de erkenning van het intern

---

<sup>220</sup> Neutraliteitsverklaring van het Gemeenschapsonderwijs, goedgekeurd door de Centrale Raad voor het Gemeenschapsonderwijs op 25 mei 1989 en bekrachtigd door de Vlaamse Executieve op 15 december 1989, BS 3 april 1990, 6.185. Op 28 april 2006 heeft de Raad van het Gemeenschapsonderwijs een geactualiseerde versie van de neutraliteitsverklaring aangenomen.

(zie [www.g-o.be/sites/portaal\\_nieuw/SiteCollectionDocuments/verklaring%20neutraliteit.pdf](http://www.g-o.be/sites/portaal_nieuw/SiteCollectionDocuments/verklaring%20neutraliteit.pdf))

<sup>221</sup> Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Vorming uitgebracht door de heren E. Baldewijns en C. Moors, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 161/4, 15: "Het is de bedoeling om tot een positief begrip te komen, anders dan het huidige begrip".

pluralisme binnen het gemeenschapsonderwijs<sup>222</sup>. Bovendien gold de omschrijving van het neutraliteitsbegrip in de neutraliteitsverklaring van 1963 niet enkel voor het Rijksonderwijs, maar eveneens voor alle andere inrichtende machten die neutraal onderwijs organiseerden. De Gemeenschapsminister van Onderwijs verduidelijkte echter dat de nieuwe verklaring enkel betrekking heeft op het gemeenschapsonderwijs. Er bestaat immers vrijheid inzake onderwijs. Dit impliceert dat in de toekomst allerlei pedagogische projecten zich op een eigen neutraliteitsbegrip kunnen beroepen. Dit is tevens een logisch gevolg van de gemeentelijke autonomie. Deze inrichtende machten kunnen al dan niet de neutraliteitsverklaring van het gemeenschapsonderwijs overnemen of een eigen neutraliteitsverplichting behouden of opstellen.<sup>223</sup>

Het neutraliteitsbeginsel moet in het pedagogisch concept tot uiting komen en moet aan de relatie tussen leerkrachten en leerlingen (en ouders) concreet gestalte geven. Dit is de basis van de neutraliteitsgedachte in een positief respect voor hetgeen iedereen denkt. De centrale raad moet de nodige middelen voorzien waardoor ieders eigenheid wordt behouden. Artikel 17 (nu artikel 24) van de Grondwet vormt hiervoor de basis.<sup>224</sup>

De neutraliteitsverklaring is een administratieve rechtshandeling die uitgaat van een publiekrechtelijk rechtsorgaan. Daarom kan haar wettelijkheid getoetst worden door de Raad van State en kan ze in voorkomend geval vernietigd worden bij arrest. De neutraliteitsverklaring is daarenboven ook vatbaar voor een jurisdictionele controle voor het Arbitragehof (nu thans Grondwettelijk Hof). Deze kan de neutraliteitsverklaring namelijk toetsen aan artikel 17 van de Grondwet na een prejudiciële vraagstelling.<sup>225</sup>

Naast het opstellen van een neutraliteitsverklaring was de centrale raad van de ARGO tevens bevoegd voor het opstellen van een verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs van de leden van de bestuursorganen<sup>226</sup>. Deze verklaring dient ondertekend te worden bij de aanvaarding van het lidmaatschap in één van de bestuursorganen<sup>227</sup>. Enkel de leden van de bestuursorganen moeten deze gehechtheidsverklaring ondertekenen, niet het personeel (de leerkrachten). Deze laatste moeten enkel de neutraliteitsverklaring, het pedagogisch concept ondertekenen. In tegenstelling tot de neutraliteitsverklaring, kan de verklaring van gehechtheid ook niet getoetst worden. De niet-naleving van de verklaring van gehechtheid kan niet gesanctioneerd worden, tenzij in geval van duidelijke strijdigheid met de Grondwet. Hieruit blijkt dat het eerder gaat om een algemene

---

<sup>222</sup> Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Vorming uitgebracht door de heren E. Baldewijns en C. Moors, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 161/4, 27.

<sup>223</sup> Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Vorming uitgebracht door de heren E. Baldewijns en C. Moors, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 161/4, 15.

<sup>224</sup> Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Vorming uitgebracht door de heren E. Baldewijns en C. Moors, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 161/4, 54.

<sup>225</sup> Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Vorming uitgebracht door de heren E. Baldewijns en C. Moors, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 161/4, 55-56; J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 95.

<sup>226</sup> Art. 32, 2<sup>o</sup> Bijzonder Decreet 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, *BS* 29 december 1988, 17.818.

<sup>227</sup> Art. 6 Bijzonder Decreet 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, *BS* 29 december 1988, 17.818.

publieke verklaring, een moreel engagement, waarbij men verklaart achter het gemeenschapsonderwijs te staan.<sup>228</sup>

Het decreet zelf bepaalde dat de bestuursorganen de ideologische en filosofische opvattingen moeten eerbiedigen van de personen tot wie zij zich richten en een klimaat van levensbeschouwelijke verdraagzaamheid waarborgen. Zij zijn ertoe gehouden bij de uitoefening van hun opdracht de door de Grondwet gewaarborgde individuele rechten van hun leden, de personeelsleden, de ouders, de leerlingen en studenten te eerbiedigen. De statuten van het personeel van het gemeenschapsonderwijs waarborgen de bevestiging, buiten schoolverband, van het privéleven tegen willekeurige beslissingen van de inrichtende macht. Zij onthouden zich van inmenging in het privéleven van hun leden, de ouders, de leerlingen en de studenten.<sup>229</sup>

Het decreet van 19 december 1988 werd opgeheven en vervangen door een decreet van 14 juli 1998<sup>230</sup>. Hierdoor werd de ARGO opgevolgd door 'het Gemeenschapsonderwijs' en de centrale raad van de ARGO door 'de Raad van het Gemeenschapsonderwijs'. Overeenkomstig artikel 33, 1<sup>o</sup> is de Raad van het Gemeenschapsonderwijs bevoegd voor het opstellen van de neutraliteitsverklaring en de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs. Artikel 6, §1 bepaalt dat de leden van de bestuursorganen en van de schoolraden de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs, de neutraliteitsverklaring en het pedagogisch project van het gemeenschapsonderwijs moeten ondertekenen. Deze ondertekening gebeurt bij de aanvaarding van het lidmaatschap van een bestuursorgaan of van een schoolraad van het gemeenschapsonderwijs. Wat het personeel van het gemeenschapsonderwijs betreft, bepaalt artikel 65, §3: "*Om als lid van het personeel van het Gemeenschapsonderwijs in dienst te kunnen worden genomen, moet het personeelslid bij de indiensttreding de neutraliteitsverklaring, de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs [...] en het pedagogisch project van het gemeenschapsonderwijs [...] ondertekenen*". Voortaan moeten dus ook de leerkrachten de gehechtheidsverklaring ondertekenen, en niet enkel de leden van de bestuursorganen (en schoolraden).

De vraag is gerezen of personeels- en/of bestuursleden uit het gemeenschapsonderwijs hun kinderen mogen toevertrouwen aan scholen uit andere netten, of als dit onverenigbaar is met de verklaring van gehechtheid of de neutraliteitsverklaring die zij moeten ondertekenen. In het verslag van de Commissie voor Onderwijs en Vorming werd reeds gezegd dat dit mogelijk moest zijn, gelet op het recht op privacy en de grondwettelijke vrijheid inzake onderwijs.<sup>231</sup> Ook de Raad van State deelt deze mening en heeft in een arrest van 2 mei 2000 het volgende gesteld:

---

<sup>228</sup> Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Vorming uitgebracht door de heren E. Baldewijns en C. Moors, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 161/4, 56-57.

<sup>229</sup> Art. 8 Bijzonder Decreet 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, *BS* 29 december 1988, 17.818

<sup>230</sup> Bijzonder Decreet 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs, *BS* 30 september 1998, 31.863.

<sup>231</sup> Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Vorming uitgebracht door de heren E. Baldewijns en C. Moors, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 161/4, 35-37.

*“Overwegende dat de door de Grondwet en het decreet gewaarborgde vrijheid van de ouders om zelf een school te kiezen eraan in de weg staat dat personeelsleden van het onderwijs de toegang tot het ambt van directeur zouden worden ontzegd op basis van de schoolkeuze gemaakt voor hun kinderen; dat door zo te handelen de vrije uitoefening van die keuze, waarbij de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen, onder druk komt te staan”.*<sup>232</sup>

## **b) Bijzondere problematiek: religieuze symbolen op school**

Het dragen van religieuze symbolen in officiële scholen is reeds langer het voorwerp van discussie. Het debat gaat in essentie om de tegenstrijdigheid tussen twee grondrechten waartussen men een afweging dient te maken: enerzijds de vrijheid van onderwijs met de daarin begrepen neutraliteitsverplichting van de gemeenschappen, en anderzijds de vrijheid van godsdienst en het recht om deze godsdienst uitwendig te belijden.

In België is er geen algemene regel omtrent het dragen van de hoofddoek op school. Het is aan de inrichtende macht van de school om uit te maken of het dragen van een hoofddoek binnen de schoolmuren al dan niet is toegestaan. Zo kan zij bijvoorbeeld in haar schoolreglement opnemen dat het dragen van een hoofddoek niet is toegestaan tijdens bepaalde lessen (zoals de turnles) of kan ze slechts bepaalde types van religieuze kledij verbieden. Ook een algemeen verbod is mogelijk. Belangrijk is wel dat de inrichtende macht steeds in concreto dient te beoordelen of het dragen van de hoofddoek een vorm van proselitisme inhoudt waardoor de verwezenlijking van het onderwijsproject wordt bedreigd. Enkel indien dat het geval is, kan een verbod verantwoord zijn.<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> Overweging 3.3.4. RvS 2 mei 2000, nr. 86.984, Cremers/ARGO. In dezelfde zin oordeelt de Fransatallige bestuursrechtspraak, zie RvS 13 december 2000, nr. 91.625, Tierentijn/Franse Gemeenschap:

*“Overwegende dat het neutraliteitsbeginsel dat door het statuut wordt opgelegd aan de personeelsleden van het door de gemeenschappen georganiseerd onderwijs in hoofdzaak betrekking heeft op de uitoefening van het ambt;*

*Overwegende dat de omstandigheid dat een persoon een openbaar ambt bekleedt weliswaar grond kan opleveren om beperkingen op te leggen aan de uitoefening van diens vrijheden, maar dat die beperkingen alleen kunnen worden toegestaan in uitzonderlijke gevallen waarin het belang van de ambtenaar moet wijken voor het hogere belang van de dienstverlening aan de gemeenschap;*

*Overwegende dat in casu, het verwijt dat aan verzoeker is gericht en op loutere grond waarvan hij de beoordeling “goed” heeft gekregen in plaats van de beoordeling “zeer goed” die hij voorheen heeft gekregen, bestond in het feit dat de betrokkene zijn kinderen heeft ingeschreven in een instelling van het vrij onderwijs; dat dit feit zijn administratieve toestand in ongunstige zin heeft gewijzigd; dat aldus druk op hem is uitgeoefend met de bedoeling hem ertoe te brengen de keuze die hij gemaakt heeft te wijzigen; dat zijn vrijheid van keuze aldus betugeld is”.*

Zie ook J. DE GROOF, *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 97; L.M. VENY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 217.

<sup>233</sup> J. VELAERS en M.C. FOLETS, ““Wijze voorzichtigheid” of “ideologische verbeterheid”? Over het hoofddoekje in het onderwijs” in X., *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstegen*, Brugge, die Keure, 2004, (335) 336-337.

## (1) Leerlingen

Noch in de Vlaamse Gemeenschap, noch in de Franse Gemeenschap werd het dragen van religieuze symbolen (waaronder ook de hoofddoek) op school bij decreet verboden. Een dergelijk verbod werd wel vaak opgenomen in het schoolreglement. Hierdoor is de vraag gerezen in hoeverre een schoolreglement een dergelijk verbod kan opleggen.<sup>234</sup>

Één van de eerste zaken aangaande het dragen van de islamitische hoofddoek op school in de Vlaamse Gemeenschap was het arrest Abdoul<sup>235</sup>. Deze zaak ging over een leerlinge aan wie de tuchtstraf van de berisping werd opgelegd wegens niet-naleving van het schoolreglement. In dit schoolreglement was een verbod opgenomen op het dragen van hoofddeksels op school. Wat betreft de islamitische hoofddoek, werd het reglement nochtans soepel toegepast aangezien het enkel in de klas gold. Desondanks droeg de leerlinge in kwestie de hoofddoek ook tijdens de lessen, met uitzondering van een aantal lessen waar geen mannen aanwezig waren. De school verantwoordde het verbod op basis van het principe van de neutraliteit dat eigen is aan het pedagogisch project van stedelijke scholen: uit respect voor de rechten en vrijheden van andersdenkenden was het de leerlingen niet toegestaan tijdens de lessen hun godsdienst te uiten en veruiterlijken. De auditeur van de Raad van State stelde dat het verbod gerechtvaardigd was, aangezien het, gelet op het feit dat het in de praktijk enkel gold tijdens de lessen, niet om een algemeen hoofddoekenverbod ging. Na het verslag van de auditeur heeft verzoekster afstand van geding gedaan.<sup>236</sup>

Zoals reeds gezegd is een verbod enkel verantwoord indien uit de concrete omstandigheden blijkt dat het dragen van een hoofddoek de verwezenlijking van het onderwijsproject onmogelijk maakt of ernstig bemoeilijkt. In casu werd het verbod enkel verantwoord door het algemeen principe van de neutraliteit en het feit dat het niet om een algemeen hoofddoekenverbod ging. Men kan zich dus de vraag stellen of hier een beoordeling in concreto heeft plaatsgevonden waaruit een proselitische houding van de leerlinge bleek die de verwezenlijking van het onderwijsproject werkelijk bedreigde.

Een andere zaak met betrekking tot het dragen van religieuze symbolen op school ging over een leerlinge die bij de Raad van State een verzoek had ingediend tot schorsing van het (gewijzigd) schoolreglement waarin een verbod was opgenomen op het dragen van een hoofddoek op school. Zij baseerde haar verzoek op het feit dat dit gewijzigde schoolreglement haar nooit bekend was gemaakt. Gelet op de feiten, oordeelde de Raad van State echter dat dit wel het geval was. Dit had tot gevolg dat het verzoek laattijdig was ingediend, waardoor de Raad van State dus geen uitspraak heeft gedaan over de grond van de zaak.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 340; L.M. VENY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 224.

<sup>235</sup> RvS 21 januari 2003, nr. 114.776, Abdoul/Stad Gent.

<sup>236</sup> E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 342.

<sup>237</sup> RvS 15 september 2009, nr. 196.092, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.

Op 11 september 2009 heeft de Raad van het Gemeenschapsonderwijs volgend besluit genomen:

*“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”.*

Kort daarna werd er een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van dit besluit ingesteld bij de Raad van State. In zijn arrest van 18 maart 2010<sup>238</sup> heeft de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging bevolen van het besluit van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van 11 september 2009 en volgende prejudiciële vraag gesteld aan het Grondwettelijk Hof: *“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?”.*

In haar arrest van 15 maart 2011<sup>239</sup> heeft het Grondwettelijk Hof het volgende gezegd:

*“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.”*

<sup>238</sup> RvS 18 maart 2010, nr. 202.039, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.

<sup>239</sup> GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011.

*"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."*

De prejudiciële vraag wordt aldus ontkennend beantwoord, waaruit volgt dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs bevoegd was, zonder tussenkomst van decreetgever, een algemeen verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens uit te spreken.

Na dit arrest van het Grondwettelijk Hof heeft het Gemeenschapsonderwijs een verzoek ingediend bij de Raad van State tot intrekking van de schorsing. De Raad van State stelde vast dat verzoeker zich niet verzette tegen de inwilliging van deze vordering. In de concrete omstandigheden van de zaak deed zij, zoals het Gemeenschapsonderwijs terecht betoogde, hoe dan ook niet meer blijken van enig belang om haar vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing nog voort ingewilligd te weten en was er reden om de vordering tot opheffing van de schorsing in te willigen.<sup>240</sup>

---

<sup>240</sup> Overweging 6 RvS 8 september 2011, nr. 215.009, Het Gemeenschapsonderwijs/XXXX.

Vervolgens heeft de Raad van State in een arrest van 10 juli 2012<sup>241</sup> de vordering tot nietigverklaring onontvankelijk verklaard, omdat het bestreden besluit verzoekster geen rechtstreeks nadeel berokkende aangezien het ging om een interne, voorbereidende instructie die de gemeenschapsscholen nog dienden te implementeren. Bovendien had verzoekster ondertussen haar diploma gehaald.<sup>242</sup>

Als gevolg hiervan heeft de Raad van het Gemeenschapsonderwijs op 1 februari 2013 het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in alle gemeenschapsscholen opnieuw bevestigd, en dit verbod is op 1 september 2013 in werking getreden. Maar daarmee was de kous niet af. Op 25 april 2013 stelden een aantal getroffen leerlingen samen met een aantal middenveldorganisaties namelijk opnieuw een vordering in bij de Raad van State tot vernietiging van dit verbod. De auditeur van de Raad van State heeft zich reeds uitgesproken over deze zaak en heeft geoordeeld dat het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke tekens in het Vlaamse gemeenschapsonderwijs niet verenigbaar is met het recht op godsdienstbeleving en de vrije meningsuiting. Volgens de auditeur is een dergelijk verbod niet nodig om gelijke onderwijskansen te garanderen, wordt het actief pluralisme er niet mee gediend en dienen leerlingen niet neutraal te zijn. De auditeur wijst erop dat een verbod wel verantwoord kan zijn in concrete omstandigheden. Maar een verbod voor iedereen in alle scholen van de Vlaamse Gemeenschap kan dus niet volgens de auditeur. Een definitief arrest van de Raad van State is er echter nog niet.<sup>243</sup>

Volledigheidshalve dient er nog op gewezen te worden dat er in dit verband reeds verschillende decreetsvoorstellen werden ingediend die het dragen van hoofddoeken in het officieel onderwijs willen verbieden<sup>244</sup>.

## Frankrijk

Welke gevolgen heeft het principe van de 'laïcité' voor het dragen van de hoofddoek in openbare scholen in Frankrijk? De eerste problemen hieromtrent stelden zich in 1989, toen de directeur van het college van Creil had besloten om een aantal leerlingen, die weigerden hun hoofddoek af te nemen, uit te sluiten van de school. Ten gevolge van de persaandacht over dit incident ontstond er een publiek debat omtrent deze problematiek en deden er zich steeds meer gelijkaardige incidenten voor elders in het land. Uiteindelijk heeft de *Conseil d'Etat*, op vraag van de toenmalige minis-

---

<sup>241</sup> RvS 10 juli 2012, nr. 220.245, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.

<sup>242</sup> Zie overwegingen 6.3 en 6.4.

<sup>243</sup> P. BAUWENS, *Geen/wel hoofddoek op school*, [www.doorbraak.be/nl/nieuws/geenwel-hoofddoek-op-school](http://www.doorbraak.be/nl/nieuws/geenwel-hoofddoek-op-school).

<sup>244</sup> Voorstel van decreet van mevrouw Gerda Van Steenberghe en de heren Filip Dewinter, Joris Van Hauthem en Wim Wienen houdende een verbod op het dragen van hoofddoeken in de instellingen van het officieel onderwijs, *Parl.St.* VI. Parl. 2009-10, nr. 653/1; Voorstel van decreet van de heren Boudewijn Bouckaert, Lode Vereeck, Jurgen Verstrepen en Ivan Sabbe houdende het instellen van het verbod op het dragen van een hoofddoek in onderwijsinstellingen en centra voor leerlingenbegeleiding van de Vlaamse Gemeenschap, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1027/1; Voorstel van decreet van mevrouw Katleen Martens en de heren Wim Wienen, Wim Van Dijck, Filip Dewinter en Joris Van Hauthem houdende een verbod op het dragen van hoofddoeken in de instellingen van het officieel onderwijs, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1912/1. Zie ook Voorstel van resolutie van de dames Elisabeth Meuleman en Mieke Vogels en de heer Filip Watteeuw betreffende het dragen van uitwendige tekenen van filosofische, ideologische en godsdienstige opvattingen op scholen die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1432/1.



ter van Onderwijs, Jospin, een advies<sup>245</sup> geformuleerd aangaande deze problematiek. De vraag van de minister luidde als volgt: si le port de signes d'appartenance à une communauté religieuse est ou non compatible avec le principe de laïcité? De Conseil d'Etat heeft het volgende gezegd:

*"Il résulte des textes constitutionnels et législatifs et des engagements internationaux de la France susrappelés que le principe de la laïcité de l'enseignement public, qui est l'un des éléments de la laïcité de l'Etat et de la neutralité de l'ensemble des services publics, impose que l'enseignement soit dispensé dans le respect d'une part de cette neutralité par les programmes et par les enseignants et d'autre part de la liberté de conscience des élèves. Il interdit conformément aux principes rappelés par les mêmes textes et les engagements internationaux de la France toute discrimination dans l'accès à l'enseignement qui serait fondée sur les convictions ou croyances religieuses des élèves.*

*La liberté ainsi reconnue aux élèves comporte pour eux le droit d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires, dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui, et sans qu'il soit porté atteinte aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité."*

*"Il résulte de ce qui vient d'être dit que, dans les établissements scolaires, le port par les élèves de signes par lesquels ils entendent manifester leur appartenance à une religion n'est pas par lui-même incompatible avec le principe de laïcité, dans la mesure où il constitue l'exercice de la liberté d'expression et de manifestation de croyances religieuses, mais que cette liberté ne saurait permettre aux élèves d'arborer des signes d'appartenance religieuse qui, par leur nature, par les conditions dans lesquelles ils seraient portés individuellement ou collectivement, ou par leur caractère ostentatoire ou revendicatif, constitueraient un acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, porteraient atteinte à la dignité ou à la liberté de l'élève ou d'autres membres de la communauté éducative, compromettraient leur santé ou leur sécurité, perturberaient le déroulement des activités d'enseignement et le rôle éducatif des enseignants, enfin troubleraient l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public."*

*"Le port de signes d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires peut, en cas de besoin, faire l'objet d'une réglementation destinée à fixer les modalités d'application des principes qui viennent d'être définis, compte tenu de la situation propre aux établissements et dans les conditions énoncées ci-après."*

*"Il appartient aux autorités détentrices du pouvoir disciplinaire d'apprécier, sous le contrôle du juge administratif, si le port par un élève, à l'intérieur d'un établissement scolaire public ou dans tout autre lieu où s'exerce l'enseignement, d'un signe d'appartenance religieuse qui méconnaîtrait l'une des conditions énoncées au I du présent avis ou la réglementation intérieure de l'établissement, constitue une faute de nature à justifier la mise en oeuvre de la procédure disciplinaire et l'applica-*

---

<sup>245</sup> Conseil d'Etat, avis 27 novembre 1989, no. 346893. Meer informatie over dit advies: zie J.-P. C., "Laïcité scolaire. Le principe de laïcité et les signes d'appartenance à une communauté religieuse", *AJDA* 1990, 39-45; N. DEFFAINS, "Le principe de laïcité de l'enseignement public à l'épreuve du foulard islamique", *RTDH* 1998, 203-250 en F. MESSNER, P.-H. PRÉLOT en J.-M. WOEHLING (eds.), *Droit français des religions*, Parijs, LexisNexis, 2013, 1766-1767.

*tion, après respect des garanties instituées par cette procédure et des droits de la défense, de l'une des sanctions prévues par les textes applicables, au nombre desquelles peut figurer l'exclusion de l'établissement.*

*L'exclusion d'une école, d'un collège ou d'un lycée est possible, malgré le caractère obligatoire de l'instruction, dès lors que l'instruction de l'enfant peut être donnée, [...] « soit dans les établissements ou écoles publics ou libres, soit dans les familles par les parents, ou l'un d'entre eux, ou toute personne de leur choix », et que notamment l'élève peut être inscrit au centre public d'enseignement par correspondance, [...].”*

Hieruit blijkt dat de Conseil d'Etat heeft gekozen voor een 'laïcité tolérante'.<sup>246</sup> Het advies omvat geen algemeen verbod op het dragen van de hoofddoek door leerlingen, noch een algemene toelating ervan. Hieruit volgt dat in elke concrete situatie een afweging gemaakt dient te worden door de schooldirectie.<sup>247</sup>

De minister heeft dit advies vervolgens overgenomen in een omzendbrief van 12 december 1989<sup>248</sup>. Nochtans hebben dit advies en deze omzendbrief geen einde gemaakt aan de problematiek. Verschillende conflicten dienaangaande hebben nog geleid tot rechtszaken, waarvan sommige tot bij de Conseil d'Etat zijn geraakt. De Conseil d'Etat bleef in al deze zaken trouw aan zijn advies van 1989. Zo heeft hij bijvoorbeeld in een arrest van 2 november 1992<sup>249</sup> bevestigd dat een schoolreglement geen absoluut verbod op religieuze tekens mag bevatten. Ook heeft de Conseil d'Etat geoordeeld dat een algemeen verbod op het dragen van hoofddeksels, met inbegrip van de islamitische hoofddoek, op hetzelfde neerkomt als een algemeen verbod op het dragen van een hoofddoek, en dus niet is toegelaten.<sup>250</sup>

Zoals hierboven reeds gezien, was één van de eerste zaken in de Vlaamse Gemeenschap aangaande de hoofddoekenproblematiek, het arrest Abdoul. In deze zaak heeft de auditeur van de Raad van State zich gebaseerd op het standpunt van de Franse Conseil d'Etat. Volgens de Conseil d'Etat kan een algemeen hoofddoekenverbod niet aanvaard worden. De adviseur van de Raad van State stelde in deze zaak echter dat er geen sprake was van een algemeen hoofddoekenverbod, aangezien het in de praktijk enkel tijdens de lessen gold. Nochtans valt het sterk te betwijfelen of de Franse Conseil d'Etat in deze zaak hetzelfde zou hebben geoordeeld. De Conseil d'Etat stelt namelijk dat in elk individueel geval een beoordeling in concreto dient te gebeuren en dat een verbod enkel gerechtvaardigd is, indien één van de uitzonderingsgronden, zoals bepaald in zijn advies van 27 november 1989, van toepassing is.<sup>251</sup>

---

<sup>246</sup> E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 324; J. VELAERS en M.C. FOLETS, "'Wijze voorzichtigheid" of "ideologische verbetering"? Over het hoofddoekje in het onderwijs" in X., *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstegen*, Brugge, die Keure, 2004, (335) 338.

<sup>247</sup> E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 325.

<sup>248</sup> Circulaire 12 décembre 1989, no. MENX8910373C. Meer informatie over deze circulaire: zie C. DURAND-PRINBORGNE, "La « circulaire Jospin » du 12 décembre 1989", *RFDA* 1990, 10-22.

<sup>249</sup> Conseil d'Etat 2 novembre 1992, no. 130394, Kherouaa. Zie ook D. KESSLER, "Neutralité de l'enseignement public et liberté d'opinion des élèves (à propos du port de signes distinctifs d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires)", *RFDA* 1993, 112-119.

<sup>250</sup> Conseil d'Etat 14 mars 1994, no. 145656, Yilmaz. Zie ook E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 325.

<sup>251</sup> E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 342.

In september 1994 had de nieuwe minister van Onderwijs, Bayrou, een nieuwe omzendbrief<sup>252</sup> uitgevaardigd, die erop gericht was een algemeen verbod op het dragen van een hoofddoek mogelijk te maken binnen het kader van het advies en de rechtspraak van de Conseil d'Etat. Hij maakte namelijk een onderscheid tussen 'les signes discrets' en 'les signes ostentatoires'. Deze laatste zijn symbolen die er volgens hem voor zorgen dat bepaalde leerlingen afgezonderd worden van het gemeenschappelijk schoolleven, en zijn op zichzelf elementen van proselitisme of discriminatie. Daarom moesten zij volgens de minister verboden worden in alle openbare scholen. Het moge duidelijk zijn dat de minister de hoofddoek beschouwde als een teken dat op zichzelf proselitisch of discriminerend is. De Conseil d'Etat heeft deze visie echter niet gevolgd en bleef in zijn rechtspraak een concrete beoordeling, geval per geval, voorstaan.<sup>253</sup>

Ondanks de consequente rechtspraak van de Conseil d'Etat, kon men niet spreken van schoolvrede omtrent de hoofddoekenproblematiek in Frankrijk. Het al dan niet verbieden van de hoofddoek op school bleef aanleiding geven tot conflicten, en de situatie waarbij de schooldirecties geval per geval moesten oordelen, was onhoudbaar geworden. Daarom heeft de Franse president Chirac op 3 juli 2003 'la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République' opgericht, onder leiding van Bernard Stasi (vandaar ook de benaming Commissie Stasi). Deze commissie moest zich buigen over de problematiek van de 'laïcité' in het algemeen, en meer specifiek in het onderwijs. Zij heeft op 11 december 2003 haar rapport<sup>254</sup> overhandigd aan de president.<sup>255</sup> Met betrekking tot het onderwijs, heeft de Commissie onder meer het volgende gesteld:

*"La commission, après avoir entendu les positions des uns et des autres, estime qu'aujourd'hui la question n'est plus la liberté de conscience, mais l'ordre public. Le contexte a changé en quelques années. Les tensions et les affrontements dans les établissements autour de questions religieuses sont devenus trop fréquents. Le déroulement normal des enseignements ne peut plus être assuré. Des pressions s'exercent sur des jeunes filles mineures, pour les contraindre à porter un signe religieux. L'environnement familial et social leur impose parfois des choix qui ne sont pas les leurs. La République ne peut rester sourde au cri de détresse de ces jeunes filles. L'espace scolaire doit rester pour elles un lieu de liberté et d'émancipation.*

*C'est pourquoi la commission propose d'insérer dans un texte de loi portant sur la laïcité la disposition suivante : "Dans le respect de la liberté de conscience et du caractère propre des établissements privés sous contrat, sont interdits dans les écoles, collèges et lycées les tenues et signes*

---

<sup>252</sup> Circulaire 20 septembre 1994, no. MENB9401709Y. Zie hierover ook F. MESSNER, P.-H. PRÉLOT en J.-M. WOEHLING (eds.), *Droit français des religions*, Parijs, LexisNexis, 2013, 1768.

<sup>253</sup> Zie bijvoorbeeld Conseil d'Etat 9 octobre 1996, no. 172725, Unal. E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 325-326; A.J. NIEUWENHUIS, "Tussen laïcité en AWGB. Hoofddoek en openbaar onderwijs in Frankrijk, Duitsland, Nederland en onder het EVRM", *NJB* 2004, afl. 18, (937) 938; J. VELAERS en M.C. FOBLETS, "'Wijze voorzichtigheid' of 'ideologische verbetering'?" Over het hoofddoekje in het onderwijs" in X., *Ad amicum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstegen*, Brugge, die Keure, 2004, (335) 337; A. VAN DE WEYER, *Le port de voile islamique dans l'enseignement. Evolution juridique, sociologique et politique d'une controverse multiculturelle sensible*, Waterloo, Kluwer, 2011, 96-98.

<sup>254</sup> Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, Rapport au Président de la République, 11 décembre 2003.

<sup>255</sup> E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 327-328; A. VAN DE WEYER, *Le port de voile islamique dans l'enseignement. Evolution juridique, sociologique et politique d'une controverse multiculturelle sensible*, Waterloo, Kluwer, 2011, 99-100.

*manifestant une appartenance religieuse ou politique. Toute sanction est proportionnée et prise après que l'élève a été invité à se conformer à ses obligations".*

*Cette disposition serait inséparable de l'exposé des motifs suivant : "Les tenues et signes religieux interdits sont les signes ostensibles, tels que grande croix, voile ou kippa. Ne sont pas regardés comme des signes manifestant une appartenance religieuse les signes discrets que sont par exemple médailles, petites croix, étoiles de David, mains de Fatimah, ou petits Coran.""*

Kort na dit rapport van de Commissie Stasi is er een wet gestemd die het dragen van onder meer de islamitische hoofddoek door leerlingen in het openbaar onderwijs verbiedt<sup>256</sup>. Deze wet heeft een artikel L. 141-5-1 ingevoerd in de 'Code de l'éducation' dat als volgt luidt: "*Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. Le règlement intérieur rappelle que la mise en oeuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève*". De wet werd aangevuld door een omzendbrief van 18 mei 2004.<sup>257</sup> Door deze wet is Frankrijk overgegaan van een 'laïcité tolérante' naar een 'laïcité de combat' (= vijandige houding).<sup>258</sup>

Mede naar aanleiding van dit rapport van de Commissie Stasi werd in de Vlaamse Gemeenschap het algemeen hoofddoekenverbod in het gemeenschapsonderwijs ingevoerd.

## **(2) Leerkrachten**

Wat de leerkrachten in het officieel onderwijs betreft is de problematiek omtrent het dragen van religieuze symbolen op school iets ingewikkelder dan bij leerlingen. Zoals uit de rechtspraak hieronder zal blijken, maakt de Raad van State namelijk een onderscheid tussen enerzijds de leerkrachten in het algemeen, en anderzijds de leerkrachten islamitische godsdienst in het bijzonder. Er is geen algemene regel die het dragen van religieuze symbolen op school verbiedt, aangezien het dragen van een hoofddoek in de ene gemeenschapsschool wel is toegelaten, en in de andere niet. Wel heeft de Raad van State, zoals hieronder zal blijken, geoordeeld dat schooldirecties niet rechtstreeks uit de Neutraliteitsverklaring van het Gemeenschapsonderwijs mogen afleiden dat het een lerares islamitische godsdienst verboden is een hoofddoek te dragen op school (buiten de

---

<sup>256</sup> Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

<sup>257</sup> Circulaire 18 mai 2004, no. MENG0401138C. E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 331; A. VAN DE WEYER, *Le port de voile islamique dans l'enseignement. Evolution juridique, sociologique et politique d'une controverse multiculturelle sensible*, Waterloo, Kluwer, 2011, 101. Meer informatie over de wet van 15 maart 2004 en de circulaire van 18 mei 2004: zie C. DURAND-PRINBORGNE, "La loi sur la laïcité, une volonté politique au centre de débats de société", *AJDA* 2004, 704-709; O. DORD, "Laïcité à l'école: l'obscur clarté de la circulaire «Fillon» du 18 mai 2004", *AJDA* 2004, 1523-1529; V. FABRE-ALIBERT, "La loi française du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics: vers un pacte social laïque?", *RTDH* 2004, 575-609; E. DECAUX, "Chronique d'une jurisprudence annoncée: laïcité française et liberté religieuse devant la Cour européenne des droits de l'homme", *RTDH* 2010, 251-268 en F. MESSNER, P.-H. PRÉLOT en J.-M. WOEHRLING (eds.), *Droit français des religions*, Parijs, LexisNexis, 2013, 1768-1771.

<sup>258</sup> J. VELAERS en M.C. FOBLETs, "'Wijze voorzichtigheid" of "ideologische verbeterheid"? Over het hoofddoekje in het onderwijs" in X., *Ad amicissium amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstegen*, Brugge, die Keure, 2004, (335) 337-338.

godsdienslessen). Ook hier is een verbod enkel gerechtvaardigd indien de concrete omstandigheden dit verantwoorden.<sup>259</sup>

In twee zaken voor de Raad van State van 30 augustus 2006<sup>260</sup> ging het over een lerares islamitische godsdienst die ontslagen was om dringende redenen omdat zij weigerde *buiten* de klas haar hoofddoek af te nemen. Het schoolreglement verbood nochtans kledij, tekens of symbolen te dragen waarmee zichtbaar een religieuze of levensbeschouwelijke aanhorigheid of overtuiging werd uitgedrukt of die de indruk daartoe wekten. Dit verbod gold zowel voor de leerlingen als voor de leerkrachten (met uitzondering van de godsdienstleerkrachten die *binnen* hun klaslokaal hun religieuze symbolen mochten dragen) en stagiair-leerkrachten. Verzoekster vorderde bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing waarbij haar beroep tegen dit ontslag werd verworpen. De Raad van State oordeelde echter dat er niet voldaan was aan de voorwaarde van hoogdringendheid, waardoor de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd verworpen.

Vervolgens werd in beide zaken de gewone schorsingsprocedure ingesteld. In de eerste zaak overwoog de Raad van State het volgende:

*“De bestreden beslissing lijkt niet te zijn ingegeven door concrete omstandigheden eigen aan de betrokken godsdienstleerkracht of aan de specifieke situatie van de school of de scholengroep. Het kwestieuze verbod is niet ingevoerd om reden van welbepaalde noden van ordehandhaving in de school en staat evenmin in verband, zo lijkt, met veiligheidsvoorschriften ten behoeve van de leerling of de leerkracht. Ter terechtzitting bevestigt verwerende partij dat verzoekster geen daden van proselitisme, kwetsend gedrag of indoctrinatie worden verweten.*

*In deze zaak is dienvolgens een beoordeling in concreto achterwege gebleven en is het door verwerende partij opgelegde ontslag om dringende reden dan ook gesteund op een algemeen, principieel verbod op het dragen van de hoofddoek buiten de godsdienstles. Dit algemeen verbod om religieuze kledij te dragen volgt enkel uit een invulling van en opvatting over de neutraliteitsverklaring in het gemeenschapsonderwijs. Zoals verzoekster prima facie terecht betoogt, is in het bijzonder decreet de bevoegdheid om de neutraliteitsverklaring op te stellen voorbehouden aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs.*

*Anders dan verwerende partij het evenwel beweert, moet het volgens de Raad van State voor een godsdienstleerkracht, die is tewerkgesteld in het gemeenschapsonderwijs, niet zo evident zijn dat een vestimentair verbod, dat alleszins niet uitdrukkelijk is uitgeschreven in de hiervoor geciteerde neutraliteitsverklaring, er noodwendig in besloten moet liggen.*

*Verzoekster werkte ten tijde van de bestreden beslissing én nog heden als leermeester godsdienst in een andere scholengroep van het Gemeenschapsonderwijs, waar zij zonder problemen de hoofddoek mag dragen. De bewering van verwerende partij dat het verbod voor een godsdienstleerkracht om de hoofddoek te dragen zó evident besloten ligt in de neutraliteitsverklaring dat het*

---

<sup>259</sup> L.M. VENY, *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 226-227; G. NINANE, “Liberté de religion et interdiction des signes religieux” in S. VAN DROOGHENBROECK en P. WAUTELET (eds.), *Droits fondamentaux en mouvement – questions choisies d’actualité*, Luik, Anthemis, 2012, (153) 179.

<sup>260</sup> RvS 30 augustus 2006, nr. 162.160, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap en het Gemeenschapsonderwijs en RvS 30 augustus 2006, nr. 162.161, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap en het Gemeenschapsonderwijs.

*zonder nadere explicitering geldt in alle omstandigheden en in alle scholen van het gemeenschapsonderwijs wordt door die vaststelling niet gewoon gerelativeerd, maar zelfs tegengesproken. Vooralnog wordt niet met verwerende partij meegegaan in de stelling dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs bij het opstellen van de neutraliteitsverklaring een algemene regel heeft uitgevaardigd van dergelijke helderheid en toegankelijkheid, dat verzoekster met kennis van zaken door de ondertekening ervan kon en moest weten dat zij zich van het dragen van een hoofddoek moest onthouden. Het middel is in de besproken mate ernstig.*<sup>261</sup>

Bovendien was de Raad van State van oordeel dat er sprake was van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel, waardoor de bestreden beslissing werd geschorst. Na dit arrest heeft de verwerende partij geen verzoek tot voortzetting van de procedure meer ingediend, waardoor de bestreden beslissing nietig werd verklaard.<sup>262</sup>

In de tweede zaak echter, werd ook de gewone vordering tot schorsing verworpen, aangezien niet voldaan was aan de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel.<sup>263</sup> Wel heeft verzoekster nadien een verzoekschrift ingediend tot voortzetting van het geding. In deze zaak<sup>264</sup> heeft de Raad van State gelijkaardig geoordeeld als in arrest nr. 175.886 van 18 oktober 2007.

In eerste instantie stelde de Raad van State vast dat het kwestieuze verbod niet was ingegeven door specifieke redenen eigen aan de godsdienstleerkracht, noch door andere concrete omstandigheden eigen aan de specifieke situatie van de school of de scholengroep. Een beoordeling in concreto was dus met andere woorden achterwege gebleven en het ontslag was enkel gesteund op de niet-naleving van een algemeen principieel verbod op het dragen van de hoofddoek buiten de godsdienstles.<sup>265</sup> Daarnaast heeft de Raad van State vastgesteld dat artikel 33, §1 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs de bevoegdheid om invulling te geven aan het grondwettelijk neutraliteitsbeginsel uitdrukkelijk heeft toegewezen aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, en dus niet aan de afzonderlijke raden van bestuur van de scholengroepen, noch aan een schooldirectie.<sup>266</sup> Het invoeren van een algemeen verbod voor godsdienstleerkrachten om kledij te dragen met een zichtbare religieuze of levensbeschouwelijke connotatie is een wezenlijke invulling van en opvatting over het in de Grondwet vastgelegde principe van de neutraliteit van het gemeenschapsonderwijs, en geen loutere uitvoeringsmodaliteit ervan. Aldus komt het niet aan een raad van bestuur of een schooldirectie toe een dergelijk algemeen verbod uit te vaardigen.<sup>267</sup> Ten slotte oordeelde de Raad van State dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs bij het opstellen van de hiervoor aangehaalde neutraliteitsverklaring geen algemene regel heeft uitgevaardigd van dergelijke helderheid en toegankelijkheid, dat verzoekster met kennis van zaken door de ondertekening ervan kon en moest weten dat zij zich buiten haar klaslo-

---

<sup>261</sup> Overweging 7 RvS 18 oktober 2007, nr. 175.886, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap en het Gemeenschapsonderwijs.

<sup>262</sup> RvS 15 mei 2008, nr. 182.953, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap.

<sup>263</sup> RvS 18 oktober 2007, nr. 175.887, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap en het Gemeenschapsonderwijs.

<sup>264</sup> RvS 2 juli 2009, nr. 195.044, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap.

<sup>265</sup> Overwegingen 9 en 10.

<sup>266</sup> Overweging 11.

<sup>267</sup> Overweging 16.

kaal van het dragen van een hoofddoek moest onthouden.<sup>268</sup> Om deze redenen werd de bestreden beslissing door de Raad van State vernietigd.

In twee recente arresten van de Raad van State van 5 februari 2014<sup>269</sup> ging het over een lerares islamitische godsdienst die niet aangesteld werd omdat ze weigerde buiten de godsdienstlessen haar hoofddoek af te nemen. In deze arresten heeft de Raad van State aangenomen 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. Op het gemeenschapsonderwijs rust een grondwettelijke verplichting om levensbeschouwelijk onderricht aan te bieden in de Islam als een der erkende godsdiensten. Door de aanstelling te weigeren van een Islamleerkracht om de enkele reden dat die leerkracht een hoofddoek als levensbeschouwelijk kenteken draagt en zou weigeren deze af te leggen buiten het leslokaal waar zij haar godsdienstonderwijs geeft, geeft zij een uitleg aan de neutraliteitsverplichting die in strijd is met artikel 24 van de Grondwet.<sup>270</sup>

Nochtans heeft de Raad van State in beide zaken de vordering tot schorsing verworpen omdat niet voldaan was aan de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Verzoeksters hadden namelijk slechts een tijdelijke aanstelling misgelopen en konden bovendien geen bijzondere redenen voorbrengen die aantoonde dat zij de uitspraak ten gronde niet konden afwachten.

### **c) Besluit**

Wat de leerlingen betreft, heeft de Raad van State in de Vlaamse Gemeenschap geoordeeld dat een hoofddoekenverbod, opgenomen in een schoolreglement, enkel verantwoord is indien uit een beoordeling in concreto blijkt dat het dragen van de hoofddoek een vorm van proselitisme inhoudt waardoor de verwezenlijking van het onderwijsproject onmogelijk wordt gemaakt of ernstig wordt bemoeilijkt.

Op 11 september 2009 heeft de Raad van het Gemeenschapsonderwijs echter een algemeen verbod ingesteld op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in alle scholen van de het gemeenschapsonderwijs. Wel werd er in een uitzondering voorzien voor leerkrachten levensbeschouwelijke vakken, tijdens het levensbeschouwelijk vak, alsmede voor de leerlingen die tijdens die levensbeschouwelijke vakken aanwezig waren. Tegen dit verbod werd een procedure ingesteld bij de Raad van State. In het arrest van 18 maart 2010<sup>271</sup> is de vraag gerezen of de Raad van het Gemeenschapsonderwijs wel bevoegd was om een dergelijk algemeen principieel verbod in te voeren. De Raad van State lijkt te suggereren dat het grondwettelijk legaliteitsbeginsel hiervoor een voorafgaand optreden van de decreetgever vereist, aangezien het Grondwettelijk Hof heeft geoor-

---

<sup>268</sup> Overweging 13.

<sup>269</sup> RvS 5 februari 2014, nr. 226.345, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs en RvS 5 februari 2014, nr. 226.346, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.

<sup>270</sup> Overwegingen 22 en 23.

<sup>271</sup> RvS 18 maart 2010, nr. 202.039, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.

deeld dat een delegatie niet zo ver kan gaan dat de decreetgever het aan een andere overheid zou overlaten regels vast te stellen die voor de organisatie van het onderwijs essentieel zijn<sup>272</sup>. In elk geval heeft de Raad van State geoordeeld dat hieromtrent ernstige twijfel bestaat en dat deze ernstige twijfel ertoe noopt een prejudiciële vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof heeft echter geoordeeld dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs bevoegd was, zonder tussenkomst van decreetgever, een algemeen verbod op het dragen van zichtbare religieuze en levensbeschouwelijke kentekens uit te spreken<sup>273</sup>.

Vervolgens heeft de Raad van State de vordering tot nietigverklaring van het algemeen principiële hoofddoekenverbod afgewezen<sup>274</sup>, waarna de Raad van het Gemeenschapsonderwijs op 1 februari 2013 het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens in alle gemeenschapsscholen opnieuw heeft bevestigd. Dit verbod is op 1 september 2013 in werking getreden. Op 25 april 2013 werd echter opnieuw een vordering ingesteld bij de Raad van State tot vernietiging van dit verbod. Het is nog wachten op een definitief arrest van de Raad van State.

Wat de leerkrachten betreft, heeft de Raad van State in de Vlaamse Gemeenschap geoordeeld dat de raad van bestuur van een scholengroep of een schooldirectie niet rechtstreeks uit de Neutraliteitsverklaring van het Gemeenschapsonderwijs mag afleiden dat het een lerares islamitische godsdienst (buiten de godsdienstlessen) verboden is een hoofddoek te dragen op school. Dit betekent dat het niet aan de raad van bestuur of een schooldirectie toekomt een algemeen hoofddoekenverbod uit te vaardigen. Het invoeren van een algemeen hoofddoekenverbod is namelijk een wezenlijke invulling van en opvatting over het in de Grondwet vastgelegde principe van de neutraliteit van het gemeenschapsonderwijs, en geen loutere uitvoeringsmodaliteit ervan. Ook hier is een hoofddoekenverbod dus enkel verantwoord indien uit de concrete omstandigheden, eigen aan de betrokken godsdienstleerkracht of aan de specifieke situatie van de school of de scholengroep, blijkt dat het verbod is ingevoerd om reden van welbepaalde noden van ordehandhaving in de school of in verband staat met veiligheidsvoorschriften ten behoeve van de leerling of de leerkracht.<sup>275</sup>

Zoals reeds gezegd, is het algemeen en principiële hoofddoekenverbod, uitgevaardigd door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs en in werking getreden op 1 september 2013, ook van toepassing op leerkrachten, met uitzondering van de leerkrachten levensbeschouwelijke vakken, tijdens het levensbeschouwelijk vak. Nochtans heeft de Raad van State in twee recente arresten<sup>276</sup> geoordeeld 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, *ook buiten het leslokaal*. Hiermee lijkt de Raad van State te suggereren dat de uitzondering voor godsdienstleerkrachten niet beperkt moet blijven tot de godsdienstlessen. Wel er-

---

<sup>272</sup> Arbitragehof 8 februari 1996, nr. 11/96.

<sup>273</sup> GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011.

<sup>274</sup> RvS 10 juli 2012, nr. 220.245, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.

<sup>275</sup> RvS 18 oktober 2007, nr. 175.886, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap en het Gemeenschapsonderwijs; RvS 2 juli 2009, nr. 195.044, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap.

<sup>276</sup> RvS 5 februari 2014, nr. 226.345, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs en RvS 5 februari 2014, nr. 226.346, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.



kent de Raad van State dat een hoofddoekenverbod voor godsdienstleerkrachten buiten het leslokaal in bepaalde gevallen verantwoord kan zijn, namelijk wanneer er bij de uiting van het persoonlijk engagement sprake is van onbedachtzaamheid, kwetsend gedrag, indoctrinatie en/of proselitisme.

Bovendien kunnen we ons hier de vraag stellen of de Raad van het Gemeenschapsonderwijs wel bevoegd was om een algemeen en principieel hoofddoekenverbod uit te vaardigen. In het arrest van 15 maart 2011<sup>277</sup> heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld van wel, maar dit arrest had enkel betrekking op leerlingen. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de invulling van het neutraliteitsbeginsel nauw samenhangt met het bepalen van het pedagogische project, en aangezien het bepalen van het pedagogisch project kan worden opgedragen aan autonome organen, geldt die mogelijkheid dus ook voor de invulling van het neutraliteitsbeginsel. Wat de leerkrachten betreft, behoort de neutraliteitsplicht tot de rechtspositie van het onderwijzend personeel, en die rechtspositie behoort op haar beurt tot de inrichting van het onderwijs in de zin van artikel 24, §5 van de Grondwet. Het in dit artikel opgenomen legaliteitsbeginsel verplicht de decreetgever om het neutraliteitsbegrip zelf in te vullen of een voldoende nauwkeurige omschrijving van het neutraliteitsbegrip vast te leggen op basis waarvan het gedelegeerde orgaan dan die invulling kan doen. Een dergelijke nauwkeurige omschrijving is echter niet terug te vinden in het Bijzonder Decreet betreffende het gemeenschapsonderwijs van 14 juli 1998, noch in andere normen, waardoor men dus kan twifelen aan de bevoegdheid van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs om een algemeen hoofddoekenverbod voor leerkrachten in te voeren.<sup>278</sup>

## **4. De Franse Gemeenschap**

### **a) Algemeen**

Zoals reeds gezegd heeft de Franse Gemeenschap, in tegenstelling tot de Vlaamse Gemeenschap, geen gebruik gemaakt van de grondwettelijke mogelijkheid om als inrichtende macht bevoegdheden over te dragen aan een autonoom orgaan. Hierdoor is het dus nog steeds de minister van Onderwijs die de functie van inrichtende macht bekleedt. In de Franse Gemeenschap is het neutraliteitsbegrip, voor wat betreft het gemeenschapsonderwijs, nader omschreven in het decreet van 31 maart 1994 houdende bepaling van de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs<sup>279</sup>. Artikel 2 van dit decreet bepaalt dat de Gemeenschapsschool de haar toevertrouwde leerlingen opvoedt in de eerbied voor de fundamentele rechten en vrijheden bepaald door de Grondwet, de universele verklaring van de rechten van de mens en de internationale verdragen betreffende de rechten van de mens en van het kind, die voor de Gemeenschap gelden. Ze bevoorrecht geen enkele leer betreffende die waarden. Ze verbiedt de studie van geen enkel domein van de kennis. Ze heeft tot

---

<sup>277</sup> GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011.

<sup>278</sup> R. DE WINNE, *De hoofddoek en de werkplek: een vergelijking tussen België en Frankrijk*, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/786/989/RUG01-001786989\\_2012\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/786/989/RUG01-001786989_2012_0001_AC.pdf).

<sup>279</sup> Decreet 31 maart 1994 houdende bepaling van de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs, BS 18 juni 1994, 16.783.

plicht de leerling de kundigheden en methoden over te dragen die hem in staat stellen vrij te kiezen. Ze eerbiedigt de gewetensvrijheid van de leerlingen.

Artikel 4 van het decreet luidt als volgt: *“Onverminderd de toepassing van artikel 2 vormt het personeel van het onderwijs de leerlingen om het pluralisme van de waarden die het eigentijds humanisme samenstellen te erkennen. Te dien einde bezorgt het aan de leerlingen de informatie die bijdraagt tot de vrije en geleidelijke ontwikkeling van hun persoonlijkheid en die het hun mogelijk maakt de verschillende of uiteenlopende opties te begrijpen die in de opinie tot uiting komen. Het behandelt de politieke, wijsgerige en ideologische verantwoording van de feiten, door de verscheidenheid van motivering uiteen te zetten. Het behandelt de kwesties in verband met het innerlijk leven, het geloof, de politieke of wijsgerige overtuigingen, de godsdienstige opties van de mens, in bewoordingen die de gedachten en gevoelens van geen enkele leerling kunnen kwetsen. Voor de leerlingen onthoudt het zich van elke partijdige houding of uitlating inzake ideologische, morele en sociale problemen die actueel zijn en waarover de opinie verdeeld is. Zo ook weigert het te getuigen voor een wijsgerig of politiek stelsel en buiten de cursussen bedoeld in artikel 5 vermijdt het ook voor een godsdienstig stelsel te getuigen. Zo ook waakt het ervoor dat onder zijn gezag geen godsdienst of wijsgerig proselitisme tot stand komt, en evenmin een politiek militantisme georganiseerd door of voor de leerlingen”*. De titularissen van de cursussen over de erkende godsdiensten en van de cursussen zedenleer zijn niet gebonden aan de neutraliteitsverplichting.<sup>280</sup>

*“Alle personeelsleden worden ertoe gehouden het beginsel van de neutraliteit bedoeld bij dit decreet in acht te nemen, ten gevolge van hun aanwijzing of aanwerving door een inrichtende macht die dit decreet moet naleven. Te dien einde, worden de opvoedkundige en pedagogische projecten bedoeld bij hoofdstuk VII van het voornoemde decreet van 24 juli 1997 overgezonden aan het personeelslid ter handtekening, met de melding " Gelezen en goedgekeurd " ervoor.”<sup>281</sup>*

Deze artikelen bepalen niet uitdrukkelijk dat het dragen van religieuze symbolen op school verboden is, maar leggen wel beperkingen op aan het recht op vrije meningsuiting van de leerkrachten. Het verbod op het dragen van religieuze symbolen op school, dat door de inrichtende machten wordt opgelegd, is gebaseerd op deze neutraliteitsverplichting. Meer in het algemeen is het een toepassing van het beginsel van de neutraliteit van de openbare dienst.<sup>282</sup>

Wat de leerlingen betreft, dient vastgesteld te worden dat zij geen lid zijn van een openbare dienst, waardoor zij dus niet onderworpen zijn aan de neutraliteitsverplichting zoals leerkrachten. Tenzij de wet iets anders bepaalt, zijn zij dus vrij om hun godsdienst te uiten en veruiterlijken.<sup>283</sup>

---

<sup>280</sup> G. NINANE, “Liberté de religion et interdiction des signes religieux” in S. VAN DROOGHENBROECK en P. WAUTELET (eds.), *Droits fondamentaux en mouvement – questions choisies d’actualité*, Luik, Anthemis, 2012, (153) 174.

<sup>281</sup> Art. 9 Decreet 31 maart 1994.

<sup>282</sup> G. NINANE, “Liberté de religion et interdiction des signes religieux” in S. VAN DROOGHENBROECK en P. WAUTELET (eds.), *Droits fondamentaux en mouvement – questions choisies d’actualité*, Luik, Anthemis, 2012, (153) 175.

<sup>283</sup> G. NINANE, “Liberté de religion et interdiction des signes religieux” in S. VAN DROOGHENBROECK en P. WAUTELET (eds.), *Droits fondamentaux en mouvement – questions choisies d’actualité*, Luik, Anthemis, 2012, (153) 175.

Artikel 3 van het decreet bepaalt het volgende: *“De leerlingen worden geleidelijk opgeleid tot persoonlijk onderzoek; ze worden aangezet om hun beredeneerde en objectieve kennis te ontwikkelen en hun kritische zin te vormen. De gemeenschapsschool waarborgt de leerling of student, gelet op zijn rijpheidsgraad, het recht zijn mening vrij te uiten over elke kwestie in verband met de school of betreffende de rechten van de mens. Dat recht behelst de vrijheid om informatie en gedachten te vergaren, te ontvangen en te verspreiden door elk middel dat de leerling of student dienstig acht, mits de rechten van de mens gevrijwaard worden, alsook andermans goede naam, de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de openbare zedelijkheid, en het huishoudelijk reglement van de inrichting in acht genomen wordt. Voor de vrijheid zijn godsdienst of overtuiging te belijden en de vrijheid van vereniging en bijeenkomst gelden dezelfde voorwaarden”*.

In de praktijk is het echter vaak zo dat in het schoolreglement wel een verbod is opgenomen op dragen van religieuze symbolen. De leerlingen die dit schoolreglement aanvaard hebben, worden dus wel beperkt in het recht om godsdienst uitwendig te belijden.<sup>284</sup>

Ook voor het gesubsidieerd officieel onderwijs is er in de Franse Gemeenschap een decreet dat het neutraliteitsbeginsel nader regelt<sup>285</sup>. In de Memorie van Toelichting werd het volgende gesteld: *“Afin de garantir l’exercice de la liberté de conscience aux élèves, il apparaît donc nécessaire de confier l’enseignement à des professeurs spécialement exercés à adopter une attitude réservée, objective, constamment alertée contre le risque d’induire chez les élèves toutes sortes de préjugés qui pourraient peser lourd quand ils doivent faire les choix que la Constitution impose de leur laisser. C’est dans cette optique que le décret, tout en garantissant la liberté pédagogique des pouvoirs organisateurs de l’enseignement officiel subventionné, permet de s’assurer, à la fois par des dispositions propres et par l’adaptation de dispositions contenues dans le décret du 31 mars 1994 précité, que l’exercice de la liberté de conscience est garanti aux élèves, ce qui suppose également que l’élève soit formé au respect des droits de la personne, ainsi qu’à la compréhension des situations concrètes qui y portent atteinte”*<sup>286</sup>. Het decreet verzekert met andere woorden het neutraal karakter van het onderwijs met behoud van de pedagogische vrijheid van de inrichtende macht.<sup>287</sup>

Overeenkomstig artikel 3 van dit decreet staat de gesubsidieerde officiële school in voor de opvoeding van de haar toevertrouwde leerlingen tot het inachtnemen van de basisvrijheden en -rechten zoals bepaald bij de Wetgeving, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de internationale verdragen inzake de Rechten van de Mens en het Kind die op de inrichtende machten van toepassing zijn. Zij mag geen leerstelling in verband met deze waarden bevoorrechten. Zij weigert

---

<sup>284</sup> G. NINANE, “Liberté de religion et interdiction des signes religieux” in S. VAN DROOGHENBROECK en P. WAUTELET (eds.), *Droits fondamentaux en mouvement – questions choisies d’actualité*, Luik, Anthemis, 2012, (153) 176.

<sup>285</sup> Decreet 17 december 2003 houdende organisatie van de neutraliteit eigen aan het gesubsidieerd officieel onderwijs en houdende diverse maatregelen inzake onderwijs, *BS* 21 januari 2004, 3.750.

<sup>286</sup> Voorstel van decreet houdende organisatie van de neutraliteit eigen aan het gesubsidieerd officieel onderwijs en houdende diverse maatregelen inzake onderwijs, *Parl.St. Parl.Fr.Gem.* 2002-03, nr. 456/1, 2.

<sup>287</sup> G. NINANE, “Liberté de religion et interdiction des signes religieux” in S. VAN DROOGHENBROECK en P. WAUTELET (eds.), *Droits fondamentaux en mouvement – questions choisies d’actualité*, Luik, Anthemis, 2012, (153) 176-177.

geen enkel domein van de kennis te bestuderen. Zij eerbiedigt de gewetensvrijheid van de studenten.

Artikel 4 van het decreet luidt als volgt: *“De gesubsidieerde officiële school waarborgt de student of de leerling het recht zijn kritische inzicht te beoefenen en, rekening houdend met zijn rijpheid, het recht om in alle vrijheid zijn mening te laten kennen over alle vragen betreffende de school of de rechten van de mens. Dit recht omvat de vrijheid voor de leerling of de student informatie te zoeken, te bekomen of te verspreiden door elk middel van zijn keuze voor zover de rechten van de mens, de reputatie van de anderen, de landsveiligheid, de openbare orde, de openbare gezondheid en moraliteit in acht genomen worden. Het huishoudelijk reglement van iedere inrichting kan in de nadere regels voorzien voor het uitoefenen van voornoemde rechten en vrijheden. De vrijheid om zijn godsdienst openbaar te maken of zijn meningen te uiten en erover te discussiëren, alsook de verenigings- en ontmoetingsvrijheid worden aan dezelfde voorwaarden onderworpen. Er wordt geen waarheid aan de leerlingen opgelegd en ze worden ertoe aangemoedigd om in alle vrijheid hun waarheid te zoeken en op te bouwen”.*

*“Om, onder andere, de keuze te waarborgen tussen het onderwijs van een erkende godsdienst en dat van een niet-confessionele zedenleer, moet het personeel van het gesubsidieerd officieel onderwijs :*

*1° een houding aannemen die terughoudend en objectief is, waarbij dat personeelslid voortdurend waakzaam moet blijven voor woorden of gedragingen die bij leerlingen of studenten vooroordelen zouden kunnen doen ontstaan die deze keuze in het gedrang zouden brengen;*

*2° de vragen in verband met het innerlijke leven, het geloof, de politieke en filosofische overtuigingen en religieuze opties van de mens, met woorden bespreken die noch de meningen noch de gevoelens van een enkel student mogen kwetsen;*

*3° zich voor de leerlingen afhouden van woorden of gedragingen die een persoonlijke houding zouden weerspiegelen in ideologische, morele of maatschappelijke zaken die tot het heden zouden behoren en waarover de openbare mening nog onbepaald is. Het personeelslid zorgt ervoor dat de studenten de verschillende standpunten in verband met een toestand leren te kennen om ze vertrouwd te maken met de overtuigingen van de andere studenten. Op dezelfde manier, weigert het personeelslid zich gunstig uit te spreken over een specifiek filosofisch of politiek systeem. Nochtans zorgt hij ervoor de inbreuken op democratische beginselen, de inbreuken op de rechten van de mens en de gedragingen of woorden die door racisme, xenofobie of revisionisme ingegeven zijn, aan het licht te brengen. Bovendien, zorgt het personeelslid ervoor dat, onder zijn overheid, er noch godsdienstig of filosofisch proselitisme noch politieke propaganda ontstaan door het toedoen van studenten of ter bestemming van studenten.”<sup>288</sup>*

---

<sup>288</sup> Artikel 5 Decreet 17 december 2003.

## **b) Bijzondere problematiek: religieuze symbolen op school**

### **(1) Leerlingen**

De eerste rechtszaak in België omtrent de hoofddoekenproblematiek vond plaats bij aanvang van het schooljaar 1989-1990. Het schoolreglement van de technische gemeenteschool in Sint-Jans-Molenbeek bepaalde dat hoofddeksels moesten worden afgenomen aan de schoolpoort. Het dragen van een hoofddoek op school was met andere woorden verboden. Aangezien geen compromis bereikt kon worden met de leerlingen die het recht opeisten om de hoofddoek te dragen, werden zij in een apart lokaal gezet waar ze geen les kregen. Daarop hebben 51 ouders een kortgedingprocedure ingeleid. De rechter toetste het verbod aan de godsdienstvrijheid zoals beschermd in artikel 9 van het EVRM. Hij benadrukte dat de godsdienstvrijheid geen absoluut recht was en dat beperkingen mogelijk waren. Zo oordeelde hij dat het dragen van een hoofddoek moest worden toegelaten tijdens de lessen die door mannelijke leerkrachten gegeven werden. Daarbuiten (en tijdens de lessen L.O. en dergelijke) mocht het dragen van een hoofddoek wel verboden worden door de school.<sup>289</sup> Ook na dit vonnis weigerden een aantal leerlingen echter om hun hoofddoek af te nemen, waardoor zij uiteindelijk met uitsluiting bestraft werden. Tegen deze beslissing tot uitsluiting hebben de leerlingen een annulatieberoep ingesteld bij de Raad van State. De auditeur van de Raad van State oordeelde dat het verbod op het dragen van een hoofddoek in casu geen inbreuk uitmaakte op het neutraliteitsbeginsel van artikel 24, §1, lid 3 van de Grondwet, aangezien de leerlingen het verloop van de onderwijsactiviteiten verstoorden en de veiligheid in gedrang brachten. Nadat de leerlingen kennis hadden genomen van dit auditoraatsverslag, hebben zij de procedure niet verder gezet.<sup>290</sup>

In deze zaak heeft de auditeur van de Raad van State uitgebreid verwezen naar het advies van de Franse Conseil d'Etat van 27 november 1989. Hij stelde namelijk een analogie vast tussen het Franse principe van de 'laïcité' en de neutraliteitsverplichting van het openbaar onderwijs in België. Volgens de auditeur is een hoofddoekenverbod enkel gerechtvaardigd indien één van de uitzonderingsgronden, zoals bepaald in het advies van de Conseil d'Etat, van toepassing is, en dit was in casu het geval.<sup>291</sup>

In 2005 en 2006 hebben verschillende onderwijsinstellingen van de Franse Gemeenschap hun schoolreglement gewijzigd en een verbod op het dragen van hoofddeksels op school ingevoerd. Deze wijzigingen werden voorgelegd aan de minister van Onderwijs en werden door hem aanvaard. Verschillende juridische acties werden ondernomen tegen deze beslissingen, maar elke keer werden de verzoeken afgewezen.<sup>292</sup>

---

<sup>289</sup> Kort Ged. Rb. Brussel 1 december 1989, *J.dr.jeun.* 1989, afl. 10, 28.

<sup>290</sup> E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 340.

<sup>291</sup> E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 340.

<sup>292</sup> A. VAN DE WEYER, *Le port de voile islamique dans l'enseignement. Evolution juridique, sociologique et politique d'une controverse multiculturelle sensible*, Waterloo, Kluwer, 2011, 59.

Ook in 'l'Athénée Royal de Gilly' en 'l'Athénée Vauban de Charleroi' werden dergelijke verboden ingevoerd en goedgekeurd door de minister van Onderwijs. Een aantal ouders van leerlingen van deze twee instellingen hadden hiertegen een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingesteld bij de Raad van State. De Raad van State oordeelde echter het volgende: *"Considérant qu'il ressort de cet exposé que les requérantes ne courent aucun risque de rupture de leur parcours scolaire et que le changement d'établissement est exclusivement dû à la décision de leurs parents respectifs qui ont préféré, pour des raisons qui leur sont personnelles et que le Conseil d'Etat n'a pas à apprécier, ne pas marquer leur adhésion au nouveau règlement d'ordre intérieur [...] et donc ne pas inscrire leurs enfants dans cette école; que le préjudice allégué n'est pas la conséquence directe des actes critiqués"*. De Raad van State oordeelde dus dat de leerlingen zich konden inschrijven in een andere school en daarom geen ernstig nadeel ondervonden. In beide zaken werd de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid dan ook verworpen.<sup>293</sup>

De ouders van de leerlingen van 'l'Athénée Vauban de Charleroi' en 'l'Athénée royal de Gilly' hebben de procedure voor de Raad van State echter voortgezet, maar deze heeft in de arresten ten gronde de vorderingen verworpen omdat ze werden ingesteld door slechts één van beide ouders. Bovendien wees de Raad van State erop dat deze fouten niet meer konden worden rechtgezet omdat de meisjes ondertussen meerderjarig zouden worden.<sup>294</sup>

Ook in de schoolreglementen van de gemeentescholen van Dison werd een verbod opgenomen op het dragen van hoofddeksels binnen de school, behalve op de speelplaats en op vertoon van een medisch attest. Deze wijziging van de schoolreglementen werd aan de ouders ter kennis gebracht in juni 2009. Bij aanvang van het nieuwe schooljaar in september 2009 bracht een vader zijn twee dochters naar school. Beide meisjes droegen echter een hoofddoek. De leerkrachten herinnerden de vader aan het nieuwe schoolreglement, maar deze weigerde dat zijn dochters de hoofddoek zouden afnemen en nam zijn kinderen terug mee naar huis. Ook de dagen daarna deed zich hetzelfde scenario nog enkele keren voor. Uiteindelijk heeft de school beslist tot uitsluiting van de meisjes. Tegen deze beslissing hebben de ouders een vordering tot schorsing ingesteld bij de Raad van State. Deze sprak zich echter opnieuw niet uit over de grond van de zaak en verwierp de vordering:

*"Considérant, d'une part, qu'en s'abstenant d'introduire, dans le délai légal, un recours contre le règlement d'ordre intérieur dont ils reconnaissent eux-mêmes qu'ils en ont connaissance depuis le mois de juin 2009, les demandeurs ont créé eux-mêmes et délibérément le risque de préjudice grave difficilement réparable qu'ils invoquent;*

*Considérant, d'autre part, qu'en affirmant que "pour avoir un intérêt à la procédure d'annulation à venir et a fortiori, au présent recours en extrême urgence, les fillettes ne peuvent évidemment s'inscrire dans une autre école" et "que pour cette raison notamment, on ne peut faire grief aux requérants de ne pas scolariser leurs enfants dans la mesure où, vu les considérations ci-dessus,*

---

<sup>293</sup> RvS 2 september 2005, nr. 148.566, Tamarante en Moussaddaq/De Franse Gemeenschap en RvS 2 september 2005, nr. 148.567, Karadogan, Yilmaz en Colak/De Franse Gemeenschap.

<sup>294</sup> RvS 22 september 2009, nr. 196.260, Karadogan, Yilmaz en Colak/De Franse Gemeenschap en RvS 22 september 2009, nr. 196.261, Tamarante en Moussaddaq/De Franse Gemeenschap.

*s'ils les inscrivait dans une autre école, les fillettes seraient privées de leur droit à un recours effectif, tel que consacré dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales en son article 13", les demandeurs ont délibérément choisi de placer leurs enfants dans la situation qu'ils dénoncent pour sauvegarder, non pas l'intérêt de leur éducation, mais l'intérêt d'un recours au Conseil d'Etat;*

*Considérant que le risque d'un tel préjudice grave difficilement réparable ne peut être admis;*

*Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que soit accueillie une demande de suspension fait défaut,*

*La demande de suspension est rejetée".<sup>295</sup>*

Het valt op te merken dat de Raad van State zelden of nooit een standpunt inneemt over de grond van de zaak, en dat de vordering altijd om een of andere reden wordt verworpen. Hier zal echter binnenkort verandering in komen, aangezien de Raad van State zich na het arrest van het Grondwettelijk Hof van 15 maart 2011<sup>296</sup> dient uit te spreken over de verenigbaarheid van het hoofddoekenverbod in het Vlaamse gemeenschapsonderwijs met de vrijheid van godsdienst.<sup>297</sup>

## **(2) Leerkrachten**

Een belangrijk arrest in dit verband is het arrest van 21 december 2010 van de Raad van State<sup>298</sup>. In deze zaak ging het over een lerares wiskunde die een vordering tot nietigverklaring had ingesteld tegen een reglement van orde van de stad Charleroi dat de leden van het onderwijzend personeel verbod uiterlijke religieuze, politieke of filosofische symbolen te dragen binnen de muren van de school waar ze aangesteld waren, of erbuiten, in de uitoefening van hun ambt. Verzoekster had altijd de islamitische hoofddoek gedragen en ineens werd dit haar verboden. Eerst had verzoekster tegen deze beslissing beroep aangetekend bij de rechtbank van eerste aanleg van Charleroi<sup>299</sup>, maar deze verwierp haar bezwaren. Daartegen is verzoekster dan in hoger beroep gegaan bij het Hof van Beroep in Bergen<sup>300</sup>, die het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg vernietigde en de beslissing van de gemeenteraad schorste. Het Hof was namelijk van oordeel dat het kwestieuze verbod geen wettelijke basis had, aangezien het decreet van 17 december 2003, in tegenstelling tot het decreet van 31 maart 1994, geen bepaling bevat die het uiten van een religieuze voorkeur door leraren in het gesubsidieerd onderwijs verbiedt. Naar aanleiding van dit arrest van het Hof van Beroep was verzoekster terug les beginnen geven. Vervolgens heeft de stad Charleroi echter beslist om zich vrijwillig aan te sluiten bij het decreet van 31 maart 1994, om alzo toch een wettelijke basis te hebben om een verbod op het dragen van religieuze tekens door leraren in het gemeentelijk onderwijs uit te vaardigen. In het arrest van de Raad van State van 21 december 2010 wordt deze beslissing van de gemeenteraad beoordeeld. De Raad van State heeft deze zaak behandeld in de Algemene Vergadering. In essentie ging het in deze zaak om de volgende vraag:

<sup>295</sup> RvS 2 oktober 2009, nr. 196.625, Kheir/De gemeente Dison.

<sup>296</sup> GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011.

<sup>297</sup> A. VAN DE WEYER, *Le port de voile islamique dans l'enseignement. Evolution juridique, sociologique et politique d'une controverse multiculturelle sensible*, Waterloo, Kluwer, 2011, 64-65.

<sup>298</sup> RvS 21 december 2010, nr. 210.000, XXXX/De stad Charleroi.

<sup>299</sup> Rb. Charleroi 15 december 2009.

<sup>300</sup> Bergen 10 maart 2010.

heeft de gemeenteraad, met de uitvaardiging van het bestreden reglement, door haar leerkrachten te verbieden de islamitische hoofddoek te dragen, de supranationale verplichtingen die de Belgische Staat heeft onderschreven, artikel 24 van de Grondwet en de decreten van de Franse Gemeenschap van 31 maart 1994 en van 17 december 2003 geschonden? De Raad van State heeft in deze zaak het volgende vastgesteld:

*"In de Belgische Grondwet wordt de Belgische Staat niet gedefinieerd als een seculiere staat. De begrippen seculariteit, dat een van de filosofische concepten is, en neutraliteit zijn duidelijk verschillend.*

*In een democratische rechtsstaat dient de overheid neutraal te zijn, omdat zij de overheid is van en voor alle burgers en omdat zij hen in beginsel gelijk dient te behandelen zonder te discrimineren op grond van hun religie, hun levensbeschouwing of hun voorkeur voor een gemeenschap of partij. Om die reden mag dan ook van de overheidsbeambten worden verwacht dat ook zij zich in de uitoefening van hun functie ten aanzien van de burgers strikt houden aan de beginselen van neutraliteit en de benuttingsgelijkheid. Neutraliteit in het onderwijs is ook bedoeld om de grondrechten van de leerlingen en van hun ouders veilig te stellen. Die rechten strekken op de eerste plaats ertoe de rechten van de mens te beschermen tegen machtsmisbruik vanwege overheidsinstellingen. Het kan niet toegestaan worden dat een ambtenaar van de openbare diensten, in casu een leerkracht in het officieel onderwijs, een grondrecht aanvoert om schending van de grondrechten van de burgers, in casu van de leerlingen en hun ouders, te rechtvaardigen."<sup>301</sup>*

*"[...] kan niet worden betwist dat het dragen van de "islamitische hoofddoek", temeer wanneer hij gedragen wordt bij openbare-dienstverrichtingen, een duidelijk en onverholen teken is van verbondenheid met een religieus stelsel, maar ook van overtuiging. Het argument dat verzoekster niet aan proselitisme doet is in casu niet relevant, aangezien hier niet haar specifieke geval onderzocht moet worden, maar wel de wettigheid van een algemeen reglement dat proselitisme niet als toepassingsvoorwaarde stelt.*

*Daaruit volgt dat men bezwaarlijk in alle redelijkheid kan stellen dat het voornoemde decreet van 31 maart 1994 van de Franse Gemeenschap geen gegronde reden kan vormen voor organiserende instanties om in het algemeen de neutraliteitsverplichtingen op te leggen die gelden voor hun leerkrachten, inzonderheid door "het dragen van enig uiterlijk religieus, politiek of filosofisch symbool" in de uitoefening van hun ambt te verbieden, met uitzondering van de leerkrachten die een levensbeschouwelijk vak onderwijzen in de uitoefening van dat ambt."<sup>302</sup>*

Vervolgens heeft de Raad van State vastgesteld dat het bestreden reglement een 'wet' is in de zin van artikel 9, lid 2 van het EVRM.<sup>303</sup>

---

<sup>301</sup> Overweging 6.7.2. Door deze overweging sluit de Raad van State zich aan bij de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het wetsvoorstel houdende toepassing van de scheiding van de Staat en de religieuze of niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties of gemeenschappen (Advies van de Raad van State, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-351/2, 8) en over het voorstel van decreet houdende het verbod tot het dragen van levensbeschouwelijke symbolen door het personeel van instellingen van het officieel onderwijs georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap (Advies van de Raad van State, *Parl.St.* Parl.Fr.Gem. 2009-10, nr. 84/2, 34-35).

<sup>302</sup> Overweging 6.8.2.

<sup>303</sup> Zie overweging 6.8.2.



Daarnaast wordt in het arrest ook een vergelijking gemaakt tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap:

*"Tot staving van haar stelling verwijst verzoekster naar arrest nr. 175.886 van 18 oktober 2007 en naar de noot van een auteur onder dat arrest, alsook naar een artikel van dezelfde auteur.*

*In dat arrest is geoordeeld over het ontslag van een leerkracht islamitische godsdienst in het onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. De lering van dat arrest kan echter niet worden toegepast op de thans onderzochte zaak, aangezien in het geannoteerde arrest in concreto geoordeeld moest worden over het gedrag van een leerkracht tegen wie een individuele maatregel uitgevaardigd is, niet over de wettigheid van een reglement, en dat arrest precies een maatregel betrof ten opzichte van een leerkracht islamitische godsdienst, waarvoor het thans bestreden besluit in een uitzondering voorziet.*

*Bovendien, en dat geldt voor arrest 195.044 van 2 juli 2009, hetwelk een individuele maatregel behelst, en arrest 202.039 van 18 maart 2010, die beide ook door verzoekster worden aangehaald, heeft het begrip neutraliteit niet alleen een specifieke definitie in de Vlaamse Gemeenschap, maar verschilt de organieke besluitvormingsstructuur in dezen ook van die in de Franse Gemeenschap.*

*Het achtste en negende lid van de neutraliteitsverklaring van het Gemeenschapsonderwijs, goedgekeurd door de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, bekrachtigd bij besluit van de Vlaamse executieve van 15 december 1989 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 3 april 1990, luiden immers als volgt:*

*"In hun omgang met de leerlingen en studenten gaan degenen die betrokken zijn bij de ontwikkelingsbegeleiding, de problemen in verband met de filosofische, ideologische en godsdienstige overtuigingen van de mens niet uit de weg. Indien de opvoedings- of onderwijssituatie daartoe aanleiding geeft, kunnen zij vrij hun persoonlijk engagement doen kennen, maar op bedachtzame wijze, wat betekent dat zij zich zeker onthouden van elke vorm van indoctrinatie en/of proselitisme. Alle uitdrukkingen of overwegingen die voor andersdenkenden kwetsend kunnen overkomen, worden vermeden.*

*De waarden die met de uiteengezette feiten verband houden, worden eerlijk en dus open behandeld, opdat leerlingen en studenten zich geleidelijk bewust worden dat motiveringen van verschillende oorsprong eerbied en onderzoek verdienen."*

*Sedertdien zijn ter zake weliswaar nieuwe teksten aangenomen, maar de jongste neutraliteitsverklaring, die welke op 28 april 2006 door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs geactualiseerd is, bevat de volgende regel:*

*"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."*

*Dat neutraliteitsbegrip verschilt dus sterk van het begrip dat gedefinieerd wordt in de decreten van de Franse Gemeenschap [...], aangezien een Vlaamse onderwijskracht er uitdrukkelijk toe gemachtigd is zijn persoonlijk engagement bekend te maken, mits hij daarbij bepaalde voorwaarden naleeft.*

*Daarnaast is ook de organieke structuur van de besluitvorming heel anders dan wat in de Franse Gemeenschap bestaat, aangezien daar geen instelling zoals het "GO!" bestaat.*

*Die eigenaardigheden hebben de Raad van State ertoe gebracht in arrest nr. 202.039 van 18 maart 2010 de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:*

*"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?"*

*In dit arrest heeft de Raad van State zich met andere woorden in de schorsingsprocedure enkel moeten uitspreken over een probleem van bevoegdheid van het "GO!" en zijn de met de thans voorliggende zaak te vergelijken middelen die betrekking hadden op de godsdienstvrijheid niet verder beoordeeld."<sup>304</sup>*

Verder oordeelde de Raad van State als volgt:

*"De beoordeling van de vraag of de bestreden maatregel in verhouding staat tot het [...] nagestreefde doel [met name zorgen voor "de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen", namelijk in onderwijszaken, de rechten van de ouders en de leerlingen], houdt in dat de grenzen van het neutraliteitsbeginsel enerzijds en van de godsdienstvrijheid anderzijds moeten worden aangegeven. [...]*

*Neutraliteit, zoals dat gedefinieerd is door het voornoemde decreet van de Franse Gemeenschap van 31 maart 1994, bestaat in een houding van terughoudendheid en van onthouding. Volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State behoort degene die neutraal is noch tot de kant van de ene, noch tot die van de andere, of geeft hij op zijn minst geen voorkeur voor de ene, noch voor de andere te kennen.*

*Het "dragen van enig uiterlijk religieus, politiek of filosofisch symbool" is niet bestaanbaar met de neutraliteitsplicht in de hierboven gepreciseerde betekenis. [...]*

*Op basis van wat voorafgaat, neemt de Raad van State bij de huidige stand van de procedure aan dat de verwerende partij het evenredigheidsbeginsel niet heeft geschonden, noch de andere bepalingen waarnaar in de eerste twee middelen wordt verwezen. Deze zijn derhalve niet ernstig."<sup>305</sup>*

Aldus kan een inrichtende macht die is aangesloten bij het decreet van 31 maart 1994, via zijn reglement van orde, aan het onderwijzend personeel een verbod opleggen om religieuze symbolen te dragen op school. De Raad van State verantwoordt zijn standpunt in de eerste plaats door de verplichting om de fundamentele rechten van de leerlingen en hun ouders te beschermen. Deze verplichting impliceert het eerbiedigen van een neutraliteit die onverenigbaar is met het dragen van een hoofddoek.<sup>306</sup>

---

<sup>304</sup> Overweging 6.8.3.

<sup>305</sup> Overweging 6.8.6.

<sup>306</sup> A. VAN DE WEYER, *Le port de voile islamique dans l'enseignement. Evolution juridique, sociologique et politique d'une controverse multiculturelle sensible*, Waterloo, Kluwer, 2011, 75.

Nadat de Raad van State in dit arrest de vordering tot schorsing heeft afgewezen, heeft verzoeker een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend. In haar arrest van 27 maart 2013<sup>307</sup> heeft de Algemene Vergadering van de Raad van State vooreerst geoordeeld dat het bestreden reglement een 'wet' is in de zin van artikel 9, lid 2 van het EVRM.<sup>308</sup>

Vervolgens heeft de Raad van State zich uitgesproken over de verenigbaarheid van het kwestieuze verbod met de vrijheden die door artikel 19 van de Grondwet worden gewaarborgd. Hierbij heeft ze geoordeeld dat de stad Charleroi, handelend als organiserende overheid van een instelling van het gesubsidieerd officieel onderwijs en dus als werkgever van het onderwijzend personeel ervan, op basis van de decreten van 31 maart 1994 en 17 december 2003, heeft kunnen bepalen welke opvatting van neutraliteit ze in haar onderwijsinstellingen wenst te waarborgen.<sup>309</sup>

Aldus is de Raad van State nagegaan of deze inmenging in de vrijheid van godsdienst van de leerkrachten noodzakelijk was in een democratische samenleving, rechtmatig en evenredig met het nagestreefde doel. In dit verband heeft ze geoordeeld dat volgende doelstellingen werden nagestreefd met de bestreden maatregel: enerzijds het waarborgen van de neutraliteit van het onderwijs ten behoeve van de leerlingen en hun ouders, en anderzijds leerlingen kennis laten maken met de veelheid aan waarden die het hedendaagse humanisme omvat. De Franse Gemeenschap heeft met het aannemen van de decreten van 31 maart 1994 en 17 december 2003 een onderwijsmodel willen voorstaan dat het ambt van leerkracht laat primeren op zijn levensbeschouwelijke, culturele en religieuze gezindheden als individu, om zo een scholing te bevorderen waarbij de overtuiging van de leerlingen en van hun ouders gerespecteerd worden. Ook de bestreden handeling streeft dat doel na door in de eerste plaats de rechten en vrijheden van andere personen dan de leerkrachten zelf te beschermen. Volgens de Raad van State is dit een rechtmatig doel.<sup>310</sup>

Vervolgens heeft de Raad van State opgemerkt dat het dragen van tekens, die uiting geven aan een overtuiging, een weerslag kan hebben op de rechten en vrijheden van anderen, rechten die beschermd zijn bij artikel 9, lid 2, van het EVRM en artikel 19 van de Grondwet. Zo bijvoorbeeld geeft iemand die voortdurend zo een teken draagt, duidelijk te kennen dat hij een bepaalde godsdienst aanhangt. Hij confronteert de leerlingen voortdurend met die godsdienstige overtuiging. De neutraliteit van het onderwijs, zoals dat is vastgelegd in artikel 24 van de Grondwet, kan een gemeenschap ertoe brengen dat ze er de voorkeur aan geeft dat haar leerkrachten zich er als ambtenaren van onthouden zichtbaar enig opvallend religieus, politiek of levensbeschouwelijk teken te dragen, om iedere verdenking van druk of invloed op de leerlingen waarover ze hun gezag uitoefenen te voorkomen. In dat opzicht beantwoordt de inmenging in de vrijheid van godsdienst van de leerkrachten aan de noodzaak om de leerlingen een zo objectief mogelijk onderwijs te verstrekken door elk van hen zich zijn eigen mening te laten vormen. Gelet op deze overwegingen achtte de Raad van State de bestreden maatregel noodzakelijk in democratische samenleving. Bovendien wees de Raad van State er nog op dat de overheid de plicht heeft de rechten en vrijheden van an-

---

<sup>307</sup> RvS 27 maart 2013, nr. 223.042, XXXX/De stad Charleroi.

<sup>308</sup> Overweging V.2.3.

<sup>309</sup> Overweging V.2.7.

<sup>310</sup> Overweging VI.2.6.

deren te beschermen, waaronder de vrijheid van gedachte en van godsdienst van de leerlingen en hun ouders, en daarom genoodzaakt is een billijk evenwicht te zoeken tussen de grondrechten van elkeen. Gelet op het voorgaande heeft de Raad van State dan ook geoordeeld dat het kwestieuze verbod niet buitensporig is en heeft ze de vordering tot nietigverklaring verworpen.<sup>311</sup>

In een andere zaak<sup>312</sup> ging het over een leerkracht islamitische godsdienst. In het schoolreglement van de scholen waar zij tewerkgesteld was, was bepaald dat elk politiek, ideologisch of religieus teken, voor iedereen en op elk moment, verboden was. Desondanks bleef verzoekster de hoofddoek dragen, wat geleid heeft tot verschillende ruzies met de schooldirectie. In 2011 werd verzoekster opnieuw aangesteld, maar op de eerste schooldag werd haar meegedeeld dat het schoolreglement was gewijzigd. Religieuze symbolen waren nog steeds verboden, behalve tijdens de godsdienstlessen. Aangezien verzoekster haar hoofddoek ook buiten deze lessen droeg, werd haar de toegang tot de school ontzegd. Daarom heeft ze een vordering tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State. Volgens haar was er geen grond om een onderscheid te maken tussen het moment waarop zij effectief les geeft en de momenten daarbuiten. De Raad van State heeft in dit arrest als volgt geoordeeld:

*"L'autorité ne peut déduire de ce régime qu'il est interdit aux professeurs de cours de religions reconnues ou de morale non confessionnelle de porter "tout signe d'appartenance politique, idéologique ou religieux, y compris vestimentaire". En effet, pareille manifestation de la part de ces enseignants est inhérente à l'enseignement de cette catégorie de cours dans la dispensation desquels ils exercent leurs fonctions. L'exercice de ces fonctions n'est pas limité aux seules heures des cours et aux locaux auxquels ils sont affectés.*

*Il s'ensuit que la partie adverse n'a pu limiter le droit des maîtres spéciaux de cours philosophiques de porter des signes de conviction aux seuls cas où ils se trouvent dans le local où ils dispensent leur cours, sans méconnaître les dispositions évoquées du décret de la Communauté française du 17 décembre 2003 précité<sup>313</sup>.*

Aldus verklaarde de Raad van State het middel gegrond en heeft hij in de verbodsbepaling de woorden 'lorsqu'ils se trouvent dans le local où ils dispensent leur cours'<sup>314</sup> vernietigd.

Volledigheidshalve dient er ook hier op gewezen te worden dat er op 15 maart 2010 een voorstel van decreet werd ingediend houdende het verbod tot het dragen van levensbeschouwelijke symbolen door het personeel van instellingen van het officieel onderwijs georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap<sup>315</sup>. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in zijn advies be-

---

<sup>311</sup> Overweging VI.2.7.

<sup>312</sup> RvS 17 april 2013, nr. 223.201, XXXX/De gemeente Grâce-Hollogne.

<sup>313</sup> Overweging V.2.

<sup>314</sup> De verbodsbepaling luidde als volgt: "afin de préserver ce climat démocratique dans le cadre spécifique de l'enseignement, tout signe d'appartenance politique, idéologique ou religieuse, y compris vestimentaire, est interdit dans l'établissement. Cette mesure est applicable en tout temps, quelle que soit la personne, à l'exception des maîtres spéciaux de cours philosophiques lorsqu'ils se trouvent dans le local où ils dispensent leur cours".

<sup>315</sup> Voorstel van decreet houdende het verbod tot het dragen van levensbeschouwelijke symbolen door het personeel van instellingen van het officieel onderwijs georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeen-

treffende dit voorstel geoordeeld dat een algemeen verbod op het dragen van religieuze symbolen door leerkrachten, met uitzondering van leerkrachten van levensbeschouwelijke vakken, in overeenstemming is met de Grondwet.<sup>316</sup>

## Frankrijk

Wat de leerkrachten in het openbaar onderwijs in Frankrijk betreft, is de situatie helemaal anders dan voor leerlingen. Op 25 januari 2000 werd een vordering ingesteld bij de administratieve rechtbank van Châlons-en-Champagne tot vernietiging van een besluit van een schooldirecteur om een surveillante op school te ontslaan omdat zij een hoofddoek droeg. De rechtbank heeft het dossier echter overgemaakt aan de Conseil d'Etat, die op 3 mei 2000 volgend advies heeft gegeven<sup>317</sup>:

*“1° Il résulte des textes constitutionnels et législatifs que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de la laïcité de l'Etat et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci.*

*2° Si les agents du service de l'enseignement public bénéficient comme tous les autres agents publics de la liberté de conscience qui interdit toute discrimination dans l'accès aux fonctions comme dans le déroulement de la carrière qui serait fondée sur leur religion, le principe de laïcité fait obstacle à ce qu'ils disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses.*

*Il n'y a pas lieu d'établir une distinction entre les agents de ce service public selon qu'ils sont ou non chargés de fonctions d'enseignement.*

*3° Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que le fait pour un agent du service de l'enseignement public de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses, notamment en portant un signe destiné à marquer son appartenance à une religion, constitue un manquement à ses obligations.*

*Les suites à donner à ce manquement, notamment sur le plan disciplinaire, doivent être appréciées par l'administration sous le contrôle du juge, compte tenu de la nature et du degré de caractère ostentatoire de ce signe, comme des autres circonstances dans lesquelles le manquement est constaté.”<sup>318</sup>*

In tegenstelling tot voor leerlingen, is voor alle personeelsleden in het openbaar onderwijs een algemeen hoofddoekenverbod verplicht volgens de Conseil d'Etat.<sup>319</sup> Aangezien in Frankrijk geen godsdienstlessen worden gegeven in openbare scholen, wordt er hier vanzelfsprekend ook geen uitzondering gemaakt voor leerkrachten van levensbeschouwelijke vakken zoals in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap.

---

schap uitgebracht door mevrouw Françoise Bertieaux en de heren Willy Borsus, Didier Gosuin en Jean-Luc Crucke, *Parl.St.* Parl.Fr.Gem. 2009-10, 84/1.

<sup>316</sup> Advies van de Raad van State, *Parl.St.* Parl.Fr.Gem. 2009-10, nr. 84/2.

<sup>317</sup> E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 327; A. VAN DE WEYER, *Le port de voile islamique dans l'enseignement. Evolution juridique, sociologique et politique d'une controverse multiculturelle sensible*, Waterloo, Kluwer, 2011, 98-99.

<sup>318</sup> Conseil d'Etat, avis 3 mei 2000, no. 217.017. Meer informatie over dit advies: zie G. Koubi, "Neutralité du service public, neutralité dans le service", *D.* 2000, 747-749; R. Schwartz, "L'expression des opinions religieuses des agents publics en service", *RFDA* 2001, 146-151.

<sup>319</sup> E. BREMS, "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, (323) 327.

### c) **Besluit**

Wat de leerlingen betreft, is in de Franse Gemeenschap, net zoals in de Vlaamse Gemeenschap, een hoofddoekenverbod enkel verantwoord indien uit een beoordeling in concreto blijkt dat het dragen van de hoofddoek een vorm van proselitisme inhoudt waardoor de verwezenlijking van het onderwijsproject onmogelijk wordt gemaakt of ernstig wordt bemoeilijkt. Uit de besproken rechtspraak blijkt echter dat de Raad van State nog geen enkele keer uitspraak heeft gedaan over de grond van de zaak.

Zoals reeds een aantal keren aangehaald, werd in de Franse Gemeenschap geen autonoom orgaan opgericht zoals de Raad van het Gemeenschapsonderwijs in de Vlaamse Gemeenschap, waardoor de functie van inrichtende macht nog steeds wordt bekleed door de minister van Onderwijs. Hier is het dus de bevoegdheid van de regering of de minister om een hoofddoekenverbod met algemene gelding voor het Franse gemeenschapsonderwijs uit te vaardigen. Een dergelijk algemeen en principieel hoofddoekenverbod bestaat echter nog niet in de Franse Gemeenschap. Wel heeft de Raad van State geoordeeld dat het organiserende instanties toegestaan is om binnen hun scholen de hoofddoek te verbieden<sup>320</sup>.

In de Franse Gemeenschap wordt het neutraliteitsbegrip, voor wat het Gemeenschapsonderwijs betreft, nader omschreven door het decreet van 31 maart 1994 houdende bepaling van de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs. Indien de minister van Onderwijs dus zou beslissen een gelijkaardig algemeen en principieel hoofddoekenverbod in te voeren als in de Vlaamse Gemeenschap, zal hier, in tegenstelling tot in de Vlaamse Gemeenschap, geen probleem zijn met het legaliteitsbeginsel. Wel is het vereist dat men binnen de grenzen van het decreet blijft. Wat de hoofddoek betreft zal dan vooral artikel 4, laatste lid van het decreet belangrijk zijn. Dit luidt als volgt: *“Voor de leerlingen onthoudt het zich van elke partijdige houding of uitlating inzake ideologische, morele en sociale problemen die actueel zijn en waarover de opinie verdeeld is. Zo ook weigert het te getuigen voor een wijsgerig of politiek stelsel en buiten de cursussen bedoeld in artikel 5 vermijdt het ook voor een godsdienstig stelsel te getuigen. Zo ook waakt het ervoor dat onder zijn gezag geen godsdienst of wijsgerig proselitisme tot stand komt, en evenmin een politiek militantisme georganiseerd door of voor de leerlingen”*. In dit artikel heeft de decreetgever voldoende richtinggevende criteria gegeven waarop een hoofddoekenverbod kan worden gebaseerd. Dit heeft de Raad van State ook bevestigd in het arrest van 21 december 2010<sup>321</sup>: *“Daaruit volgt dat men bezwaarlijk in alle redelijkheid kan stellen dat het voornoemde decreet van 31 maart 1994 van de Franse Gemeenschap geen gegronde reden kan vormen voor organiserende instanties om in het algemeen de neutraliteitsverplichtingen op te leggen die gelden voor hun leerkrachten, inzonderheid door “het dragen van enig uiterlijk religieus, politiek of filosofisch symbool” in de uitoefening van hun ambt te verbieden, met uitzondering van de leerkrachten die een levensbeschouwelijk vak onderwijzen in de uitoefening van dat ambt”*. Hieruit blijkt dat een inrichtende macht die is aangesloten bij het decreet van 31 maart 1994, via zijn reglement van orde, aan het onderwijzend per-

---

<sup>320</sup> RvS 21 december 2010, nr. 210.000, XXXX/De stad Charleroi.

<sup>321</sup> RvS 21 december 2010, nr. 210.000, XXXX/De stad Charleroi.

soneel een verbod kan opleggen om religieuze symbolen te dragen op school. In tegenstelling tot wat de Raad van State in de Vlaamse Gemeenschap heeft geoordeeld<sup>322</sup>, zijn individuele scholen of scholengroepen in de Franse Gemeenschap dus wel bevoegd om een algemeen hoofddoekenverbod uit te vaardigen.<sup>323</sup>

Een dergelijk verbod was opgenomen in het reglement van orde van de stad Charleroi. Het reglement verbood de leden van het onderwijzend personeel namelijk uiterlijke religieuze, politieke of filosofische symbolen te dragen binnen de muren van de school waar ze aangesteld waren, of er buiten, in de uitoefening van hun ambt. Tegen dit verbod werd een vordering tot nietigverklaring ingesteld door een lerares wiskunde. De Raad van State heeft geoordeeld dat deze inmenging in de vrijheid van godsdienst, gewaarborgd door artikel 19 van de Grondwet, een rechtmatig doel diende, noodzakelijk was in een democratische samenleving en evenredig was met het nagestreefde doel. Aldus was het kwestieuze verbod niet buitensporig volgens de Raad van State, waardoor de vordering tot nietigverklaring werd verworpen.<sup>324</sup>

In een andere zaak ging het over een leerkracht islamitische godsdienst. In het schoolreglement van de scholen waar zij tewerkgesteld was, was bepaald dat religieuze symbolen verboden waren, behalve tijdens de godsdienstlessen. In deze zaak heeft de Raad van State geoordeeld dat het dragen van religieuze kentekens inherent is aan het ambt van godsdienstleerkracht en dat de uitoefening van dat ambt niet beperkt blijft tot de lessen godsdienst. Aldus mag de uitzondering op het hoofddoekenverbod voor godsdienstleerkrachten niet beperkt blijven tot het leslokaal waar godsdienstlessen worden gegeven.<sup>325</sup> Nadien heeft de Raad van State gelijkaardig geoordeeld in de Vlaamse Gemeenschap (zie *supra*).

## 5. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft zich in een aantal zaken uitgesproken over de geoorloofdheid van een hoofddoekenverbod in het onderwijs. In deze zaken ging het in essentie over de interpretatie van artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)<sup>326</sup> en artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM<sup>327</sup>. Uit de hieron-

---

<sup>322</sup> RvS 2 juli 2009, nr. 195.044, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap.

<sup>323</sup> R. DE WINNE, *De hoofddoek en de werkplek: een vergelijking tussen België en Frankrijk*, [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/786/989/RUG01-001786989\\_2012\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/786/989/RUG01-001786989_2012_0001_AC.pdf).

<sup>324</sup> RvS 27 maart 2013, nr. 223.042, XXXX/De stad Charleroi.

<sup>325</sup> RvS 17 april 2013, nr. 223.201, XXXX/De gemeente Grâce-Hollogne.

<sup>326</sup> Artikel 9 van het EVRM luidt als volgt: "**Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst**

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensden, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".

<sup>327</sup> Artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM luidt als volgt: "**Recht op onderwijs**

Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van

der besproken arresten zal blijken dat het EHRM een ruime appreciatiemarge laat aan de lidstaten wanneer de godsdienstvrijheid in het geding is.<sup>328</sup>

### **a) Leerlingen**

In de zaak van Leyla Sahin tegen Turkije<sup>329</sup> heeft het EHRM voor de eerste keer uitspraak gedaan over een hoofddoekenverbod voor leerlingen. In deze zaak ging het over een Turkse studente, Leyla Sahin, die een hoofddoek droeg en studeerde aan de universiteit van Istanbul. Deze universiteit kende echter een circulaire die het dragen van een hoofddoek verbood. Omdat Sahin weigerde haar hoofddoek af te nemen, werden disciplinaire maatregelen genomen door de universitaire autoriteiten. Sahin stelde een klacht in bij het EHRM tegen de circulaire, maar deze werd door de zogenaamde Kleine Kamer afgewezen<sup>330</sup>. Vervolgens werd op haar verzoek de zaak verwezen naar de Grote Kamer. De Grote Kamer heeft in deze zaak het volgende overwogen:

*“Where questions concerning the relationship between State and religions are at stake, on which opinion in a democratic society may reasonably differ widely, the role of the national decision-making body must be given special importance [...]. This will notably be the case when it comes to regulating the wearing of religious symbols in educational institutions, especially [...] in view of the diversity of the approaches taken by national authorities on the issue. It is not possible to discern throughout Europe a uniform conception of the significance of religion in society [...], and the meaning or impact of the public expression of a religious belief will differ according to time and context [...]. Rules in this sphere will consequently vary from one country to another according to national traditions and the requirements imposed by the need to protect the rights and freedoms of others and to maintain public order [...]. Accordingly, the choice of the extent and form such regulations should take must inevitably be left up to a point to the State concerned, as it will depend on the specific domestic context [...]”.*<sup>331</sup>

Hieruit blijkt dus dat een ruime appreciatiemarge wordt gelaten aan de lidstaten. In de volgende overwegingen houdt het Hof dan ook effectief rekening met de specifieke context van de Turkse samenleving, waar het principe van het secularisme noodzakelijk is om het democratisch systeem te beschermen. Verder houdt het Hof rekening met het feit dat de hoofddoek de laatste jaren een meer politieke betekenis heeft gekregen in Turkije, waardoor de impact op degenen die ervoor kiezen geen hoofddoek te dragen groter wordt. De aangevochten beperking op de godsdienstvrijheid beantwoordt met andere woorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte, namelijk de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en van de openbare orde. Bovendien heeft het Hof rekening gehouden met het feit dat de studenten, binnen de beperkingen gesteld door de universiteit, wel vrij zijn om hun religie tot uiting te brengen en dat ook andere vormen van religi-

---

*die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen”.*

<sup>328</sup> F.T. OLDENHUIS, J.G. BROUWER, D.N.R. WEGERIF en F.E. KEIJZER, *Schurende relaties tussen recht en religie*, Assen, Van Gorcum, 2007, 39.

<sup>329</sup> EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98, Leyla Sahin/Turkije.

<sup>330</sup> EHRM 29 juni 2004, nr. 44774/98, Leyla Sahin/Turkije.

<sup>331</sup> Overweging 109.



euze kleding verboden zijn binnen de universiteit. Het Hof heeft dan ook geoordeeld dat voldaan is aan de voorwaarden van artikel 9, lid 2 van het EVRM en dat er dus geen sprake is van een schending van de godsdienstvrijheid.

In een andere zaak<sup>332</sup> ging het over leerlingen van een middelbare school met een religieus kader. In deze school was het leerlingen verboden een hoofddoek te dragen, behalve tijdens de koranlessen. Wanneer de leerlingen weigerden de hoofddoek af te nemen, werd hen de toegang tot de school ontzegd. De leerlingen en hun ouders hebben een klacht ingediend bij het EHRM wegens schending van artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. Wat de eerste zin van dit artikel betreft, verwijst het Hof naar het arrest Sahin:

*"The national authorities enjoy a certain **margin of appreciation** in defining regulations, although the final decision as to the observance of the Convention's requirements rests with the Court. In order to ensure that the restrictions that are imposed do not curtail the right in question to such an extent as to impair its very essence and deprive it of its effectiveness, the Court must satisfy itself that they are **foreseeable** for those concerned and pursue a **legitimate aim**. Furthermore, a limitation will not be compatible with that Article unless there is a **reasonable relationship of proportionality** between the means employed and the aim sought to be achieved. Such restrictions must not conflict with other rights enshrined in the Convention and its Protocols either"* (eigen nadruk).

Het Hof heeft geoordeeld dat aan deze voorwaarden voldaan is, en dat dit deel van het verzoek dus kennelijk ongegrond is. Wat de tweede zin van artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM betreft, heeft het EHRM als volgt geoordeeld:

*"it is incumbent on the competent authorities to be very careful to ensure, within the bounds of their **margin of appreciation**, that when, out of respect for pluralism and the freedom of others, they permit students to manifest their religious beliefs on school premises, such manifestation does not become ostentatious and thus a source of pressure and exclusion. [...] both the parents and the pupils were informed of the consequences of not obeying the rules. It should also be noted that the refusal of access to the schools concerned has not been accompanied by disciplinary measures and that the pupils are free to continue to attend the schools provided they comply with the rules on dress. Furthermore, the obligation on the pupils not to cover their heads on school premises, except when attending Koran lessons, does not deprive their parents of their right "to enlighten and advise their children, to exercise with regard to their children natural parental functions as educators, or to guide their children on a path in line with the parents' own religious or philosophical convictions" [...]"* (eigen nadruk).

Aldus heeft het Hof ook dit deel van het verzoek kennelijk ongegrond verklaard en geoordeeld dat er geen schending is van artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM.

---

<sup>332</sup> EHRM 24 januari 2006, nr. 26625/02, Köse en 93 anderen/Turkije.

In het arrest Dogru tegen Frankrijk<sup>333</sup> ging het over een leerling die van school werd gestuurd omdat zij weigerde haar hoofddoek af te nemen tijdens de sportlessen. Aanvankelijk probeerden de ouders en het lerarenkorps tot een akkoord te komen, maar dit kon niet bereikt worden. Nadat hun beroep voor de Franse gerechtelijke autoriteiten telkens werd verworpen, diende de ondertussen meerderjarig geworden leerling een klacht in bij het EHRM. Ook in deze zaak heeft het Hof opnieuw verwezen naar zijn rechtspraak in het arrest Sahin. Het Hof heeft in deze zaak als volgt geoordeeld:

*“it was for the national authorities, in the exercise of their **margin of appreciation**, to take great care to ensure that, in keeping with the principle of respect for pluralism and the freedom of others, the manifestation by pupils of their religious beliefs on school premises did not take on the nature of an ostentatious act that would constitute a source of pressure and exclusion [...]. [...] in France, as in Turkey or Switzerland, secularism is a constitutional principle, and a founding principle of the Republic, to which the entire population adheres and the protection of which appears to be of prime importance, in particular in schools. [...] Having regard to the **margin of appreciation** which must be left to the member States with regard to the establishment of the delicate relations between the Churches and the State, religious freedom thus recognised and restricted by the requirements of secularism appears legitimate in the light of the values underpinning the Convention” (eigen nadruk).<sup>334</sup>*

Het Hof oordeelde dat de sanctie van uitsluiting niet disproportioneel was, gelet op het feit dat de school eerst lange tijd heeft geprobeerd het probleem via dialoog op te lossen en het feit dat verzoekster in de mogelijkheid was onderwijs op afstand te volgen. Bovendien was de uitsluiting niet gebaseerd op de religieuze overtuigingen van verzoekster, maar op de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en van de openbare orde. Aldus was er volgens het Hof geen sprake van een schending van artikel 9 van het EVRM.

Zoals hierboven reeds gezien, werd in Frankrijk door de wet van 15 maart 2004<sup>335</sup> een verbod ingesteld op religieuze symbolen in scholen. Na de inwerkingtreding van deze wet hebben zes leerlingen een klacht ingediend bij het EHRM omdat zij van school werden gestuurd omdat zij weigerden zich naar deze wet te voegen. Het Hof heeft in deze zaken<sup>336</sup> dezelfde redenering gevolgd als in het arrest Dogru en heeft geoordeeld dat er geen sprake was van een schending van artikel 9 van het EVRM.

In tegenstelling tot de voorgaande zaken, ging het in de zaak Lautsi niet over de hoofddoek, maar over kruisbeelden in openbare scholen. De twee zonen van mevrouw Lautsi volgden onderwijs in een openbare school in Italië waar in ieder klaslokaal een kruisbeeld hing. De vader verzocht de school deze kruisbeelden weg te nemen, aangezien zij niet katholiek waren. Het schoolbestuur

<sup>333</sup> EHRM 4 december 2008, nr. 27058/05, Dogru/Frankrijk.

<sup>334</sup> Overwegingen 71 en 72.

<sup>335</sup> Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

<sup>336</sup> EHRM 30 juni 2009, nr. 43563/08, Aktas/Frankrijk; EHRM 30 juni 2009, nr. 14308/08, Bayrak/ Frankrijk; EHRM 30 juni 2009, nr. 18527/08, Gamaleddyn/Frankrijk; EHRM 30 juni 2009, nr. 29134/08, Ghazal/Frankrijk; EHRM 30 juni 2009, nr. 25463/08, J. Singh/Frankrijk en EHRM 30 juni 2009, nr. 27561/08, R. Singh/Frankrijk.

weigerde dit echter, waarop ze een vordering instelden voor de nationale gerechtelijke instanties. Deze wezen de vordering telkens af. Uiteindelijk dienden ze een klacht in bij het EHRM. De Italiaanse regering argumenteerde dat het verplicht ophangen van kruisbeelden in de klaslokalen van openbare scholen onderdeel was van een lange traditie die men wilde handhaven. Ze stelde: *"The message of the cross was [...] a humanist message which could be read independently of its religious dimension and was composed of a set of principles and values forming the foundations of our democracies"*<sup>337</sup>. De zogenaamde Kleine Kamer van het EHRM heeft het volgende geoordeeld:

*"the compulsory display of a symbol of a particular faith in the exercise of public authority in relation to specific situations subject to governmental supervision, particularly in classrooms, restricts the right of parents to educate their children in conformity with their convictions and the right of schoolchildren to believe or not believe. It is of the opinion that the practice infringes those rights because the restrictions are incompatible with the State's duty to respect neutrality in the exercise of public authority, particularly in the field of education"*.<sup>338</sup>

Aldus was er volgens het EHRM een schending van artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM in samenhang met artikel 9 van het EVRM. De Grote Kamer kwam echter tot een andere conclusie en oordeelde dat er geen schending was van deze artikelen. Het Hof overwoog het volgende:

*"the decision whether crucifixes should be present in State-school classrooms is, in principle, a matter falling within the **margin of appreciation** of the respondent State. The Court must moreover take into account the fact that Europe is marked by a great diversity between the States of which it is composed, particularly in the sphere of cultural and historical development. It emphasises, however, that the reference to a tradition cannot relieve a Contracting State of its obligation to respect the rights and freedoms enshrined in the Convention and its Protocols"* (eigen nadruk).<sup>339</sup>

*"by prescribing the presence of crucifixes in State-school classrooms – a sign which, whether or not it is accorded in addition a secular symbolic value, undoubtedly refers to Christianity – the regulations confer on the country's majority religion preponderant visibility in the school environment. That is not in itself sufficient, however, to denote a process of indoctrination on the respondent State's part and establish a breach of the requirements of Article 2 of Protocol No. 1. [...] a crucifix on a wall is an **essentially passive symbol** [...]. [...] the effects of the greater visibility which the presence of the crucifix gives to Christianity in schools needs to be further placed in perspective by consideration of the following points. Firstly, the presence of crucifixes is not associated with compulsory teaching about Christianity [...]. Secondly [...], Italy opens up the school environment in parallel to other religions. [...] In addition, the applicants did not assert that the presence of the crucifix in classrooms had encouraged the development of teaching practices with a proselytising tendency, or claim that the second and third applicants had ever experienced a tendentious reference to that presence by a teacher in the exercise of his or her functions. Lastly, the Court notes*

---

<sup>337</sup> Overweging 35 EHRM 3 november 2009, nr. 30814/06, Lautsi/Italië.

<sup>338</sup> Overweging 57.

<sup>339</sup> Overweging 68 EHRM 18 maart 2011, nr. 30814/06, Lautsi/Italië.

*that the first applicant retained in full her right as a parent to enlighten and advise her children, to exercise in their regard her natural functions as educator and to guide them on a path in line with her own philosophical convictions” (eigen nadruk).<sup>340</sup>*

Zoals hieronder zal blijken, heeft het Hof in het arrest Dahlab (zie *infra*) geoordeeld dat een hoofddoek een ‘powerful external symbol’ is en dat niet ontkend kan worden dat dit symbool op zichzelf een ‘proselytising effect’ kan hebben. Het Hof veronderstelt als het ware dat de hoofddoek een indoctrinerend effect heeft, en degene die beweert dat dit niet zo is, zal dit moeten bewijzen. In tegenstelling tot de hoofddoek, is een kruisbeeld volgens het Hof een ‘essentially passive symbol’ en heeft het op zichzelf geen indoctrinerend effect. Degene die beweert dat het toch een indoctrinerend effect heeft en wilt dat de kruisbeelden worden weggehaald, zal dit moeten bewijzen. Op het individu rust met andere woorden een zware bewijslast, en dit is het gevolg van het toekennen van een ruime appreciatiemarge aan de lidstaten.<sup>341</sup>

## **b) Leerkrachten**

In het arrest Dahlab<sup>342</sup> ging het over een Zwitserse lerares die zich had bekeerd tot de islam. Nadat zij reeds drie jaar de hoofddoek had gedragen op school zonder hierover enige reactie te ontvangen van de directie of inspectie of enige klacht van ouders, werd haar dit ineens verboden door de directeur van de school. Het dragen van een hoofddoek strookte volgens hem niet met de uitgangspunten van een openbare school. Dahlab weigerde echter haar hoofddoek af te nemen, waardoor zij werd ontslagen. In deze zaak heeft het EHRM zich uitgesproken over de invloed die leerkrachten kunnen hebben op hun leerlingen:

*“it is very difficult to assess the impact that a **powerful external symbol** such as the wearing of a headscarf may have on the freedom of conscience and religion of very young children. The applicant’s pupils were aged between four and eight, an age at which children wonder about many things and are also more easily influenced than older pupils. In those circumstances, it cannot be denied outright that the wearing of a headscarf might have some kind of **proselytising effect**, seeing that it appears to be imposed on women by a precept which is laid down in the Koran and which, as the Federal Court noted, is hard to square with the principle of gender equality. It therefore appears difficult to reconcile the wearing of an Islamic headscarf with the message of tolerance, respect for others and, above all, equality and non-discrimination that all teachers in a democratic society must convey to their pupils” (eigen nadruk).*

Om deze redenen heeft het Hof het geoordeeld dat de Staat binnen haar appreciatiemarge is gebleven en dat de genomen maatregel niet onredelijk is. Aldus werd de klacht onontvankelijk verklaard.

---

<sup>340</sup> Overwegingen 71-75.

<sup>341</sup> J.R. GROEN, “De kracht van symbolen”, *NTKR* 2013, afl. 7, (1) 6-7 en [www.ntkr.nl/bestanden/NTKR%207%20\(2013\)/NTKR\(2013\)1-16.pdf](http://www.ntkr.nl/bestanden/NTKR%207%20(2013)/NTKR(2013)1-16.pdf).

<sup>342</sup> EHRM 15 februari 2001, nr. 42393/98, Dahlab/Zwitserland.

In een andere zaak<sup>343</sup> ging het over een Turkse docent, Kurtulmuş, die les gaf aan de universiteit van Istanbul en een hoofddoek droeg. De universiteit kende echter een hoofddoekenverbod. Toen Kurtulmuş weigerde haar hoofddoek af te nemen, werd zij geschorst. Kurtulmuş diende een klacht in bij het EHRM tegen het hoofddoekenverbod en stelde dat dit verbod in strijd was met artikel 9 van het EVRM. Het Hof heeft echter het volgende overwogen:

*“In the present case, the rules complained of by Ms Kurtulmuş were justified by imperatives pertaining to the principle of neutrality in the public service and, in particular in the State education system, and to the principle of secularism. [...] the Court ruled that the choice of the extent and form such regulations should take must inevitably be left, up to a point, to the State concerned [...]. Differences in the rules applied by the States may thus be regarded as coming within the scope of the **margin of appreciation**”* (eigen nadruk).

Het Hof heeft dus geoordeeld dat de klacht kennelijk ongegrond was en heeft de vordering onontvankelijk verklaard.

---

<sup>343</sup> EHRM 24 januari 2006, nr. 65500/01, Kurtulmuş/Turkije.

## IV. Conclusie

Op de vraag wat neutraliteit is, bestaat geen eenduidig antwoord. Wel is het duidelijk dat het begrip een evolutie heeft doorgemaakt. Aanvankelijk werd het neutraal karakter ingevuld aan de hand van twee elementen. Het Schoolpact en de Schoolpactwet bepaalden namelijk dat een school als neutraal werd beschouwd indien ze alle filosofische of religieuze opvattingen van de ouders, die er hun kinderen aan toevertrouwen, eerbiedigde en indien ten minste twee derde (later drie vierde) van het onderwijzend personeel houder was van een diploma van het officieel en neutraal onderwijs. Dit tweede element, het diplomacriterium, zorgde voor een zeer sta(tis)tische benadering van het neutraliteitsbegrip. Bovendien werd door de Schoolpactcommissie een negatieve invulling gegeven aan dit begrip. De neutraliteitsverklaring van 8 mei 1963 bepaalde namelijk dat de leraar moest weigeren voor zijn leerlingen getuigenis af te leggen ten gunste van één bepaald godsdienstig of wijsgerig systeem. Geleidelijk aan ontstond echter het besef dat deze invulling niet realistisch was en dat het begrip mee moest evolueren met de maatschappij.

In 1988 werd de neutraliteitsverplichting van het gemeenschapsonderwijs ingeschreven in de Grondwet. Wat de inhoud van deze verplichting betreft, bepaalt de Grondwet enkel dat de neutraliteit *onder meer* de eerbied inhoudt voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen. De woorden 'onder meer' hebben aanleiding gegeven tot hevige debatten in de wetgevende kamers. Langs Nederlandstalige zijde streefde men naar meer openheid en naar een intern pluralisme binnen het gemeenschapsonderwijs, terwijl langs Franstalige zijde eerder werd vastgehouden aan de resoluties van het Schoolpact en de neutraliteitsverklaring van 1963. Wel erkenden beide zijden dat de inhoud van het neutraliteitsbegrip kan evolueren. Gelet op de mogelijkheid voor de gemeenschappen om een meer concrete invulling te geven aan het neutraliteitsbegrip, heeft het begrip een andere inhoud gekregen in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap.

In de Vlaamse Gemeenschap werd de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs opgericht, die op 25 mei 1989 een nieuwe neutraliteitsverklaring aannam. Deze neutraliteitsverklaring verschilt grondig van de neutraliteitsverklaring van 1963, aangezien ze letterlijk bepaalt dat leerkrachten vrij hun persoonlijk engagement kunnen doen kennen, weliswaar op bedachtzame wijze.

In de Franse Gemeenschap werd, in tegenstelling tot in de Vlaamse Gemeenschap, geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om als inrichtende macht bevoegdheden over te dragen aan een autonoom orgaan. Er is dan ook geen neutraliteitsverklaring die een concrete invulling geeft aan de neutraliteitsverplichting. Daarentegen wordt het neutraal karakter van het officieel onderwijs nader omschreven door twee decreten. In het gemeenschapsonderwijs is dit het decreet van 31 maart 1994 houdende bepaling van de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs; in het officieel gesubsidieerd onderwijs is dit het decreet van 17 december 2003 houdende organisatie van de neutraliteit eigen aan het gesubsidieerd officieel onderwijs en houdende diverse maatregelen inzake onderwijs. Deze decreten verbieden het onderwijzend personeel uiting te geven aan hun politieke, filosofische en religieuze overtuigingen. In tegenstelling tot in de Vlaamse Gemeenschap, is het

leerkrachten in de Franse Gemeenschap niet uitdrukkelijk toegestaan hun persoonlijk engagement te doen kennen. De situatie is hier vergelijkbaar met de situatie in Frankrijk, waar de Conseil d'Etat in een advies van 3 mei 2000 heeft gezegd dat het leerkrachten in het openbaar onderwijs niet is toegestaan om tijdens de uitoefening van hun functie uiting te geven aan hun religieuze overtuigingen.

Wat de problematiek van het dragen van religieuze symbolen op school betreft, stelt de vraag zich of de neutraliteitsverplichting zover moet of kan gaan dat in het officieel onderwijs een algemeen verbod wordt ingesteld op het dragen van religieuze symbolen, zoals de islamitische hoofddoek. Ook hier blijkt vooralsnog geen eenduidig antwoord op te bestaan.

Wat de leerlingen betreft, werd in de Vlaamse Gemeenschap aanvankelijk, net zoals in Frankrijk, een casuïstische benadering voorgestaan, waarbij in elk concreet geval nagegaan moest worden of een verbod gerechtvaardigd was. Leerlingen zijn namelijk geen leden van een openbare dienst, zoals de leerkrachten in het officieel onderwijs, en zijn dus ook niet onderworpen aan de neutraliteitsverplichting. Recent werd echter in alle instellingen van het Vlaamse gemeenschapsonderwijs een algemeen hoofddoekenverbod ingevoerd, waardoor dus werd afgestapt van de beoordeling in concreto. Opnieuw werd hierdoor het Franse voorbeeld gevolgd, waar in 2004, naar aanleiding van het rapport van de Commissie Stasi, het dragen van de islamitische hoofddoek door leerlingen in het openbaar onderwijs werd verboden. De vraag of het Gemeenschapsonderwijs dergelijk algemeen verbod kon instellen, gelet op de godsdienstvrijheid en de vrijheid van meningsuiting, is nog hangende. De auditeur van de Raad van State heeft alvast geoordeeld dat dit niet het geval is. Het is echter nog wachten op een uitspraak van de Raad van State zelf. Deze uitspraak zal ook van belang zijn voor de Franse Gemeenschap, aangezien de Raad van State daar zelden of nooit uitspraak heeft gedaan over de grond van de zaak en de vordering altijd om één of andere reden heeft verworpen.

Wat de leerkrachten in het officieel onderwijs betreft is de situatie anders. Zij zijn, in tegenstelling tot leerlingen, wel onderworpen aan de neutraliteitsverplichting. Wel wordt hier, zowel in de Vlaamse als in de Franse Gemeenschap, een onderscheid gemaakt tussen de leerkrachten in het algemeen en de leerkrachten islamitische godsdienst in het bijzonder. In de Vlaamse Gemeenschap had de Raad van State geoordeeld dat schooldirecties niet rechtstreeks uit de Neutraliteitsverklaring van het Gemeenschapsonderwijs mochten afleiden dat het een lerares islamitische godsdienst buiten de godsdienstlessen verboden was een hoofddoek te dragen op school, en dat een verbod enkel gerechtvaardigd was indien de concrete omstandigheden dit verantwoordden. Deze situatie is echter gewijzigd, aangezien het hoofddoekenverbod, dat werd ingevoerd in het Vlaamse gemeenschapsonderwijs, ook van toepassing is op leerkrachten, met uitzondering van de leerkrachten levensbeschouwelijke vakken, tijdens het levensbeschouwelijk vak.

In de Franse Gemeenschap heeft de Raad van State geoordeeld dat het dragen van religieuze symbolen door leerkrachten in het officieel onderwijs onbestaanbaar is met de neutraliteitsverplichting. Ook hier wordt echter een uitzondering gemaakt voor leerkrachten levensbeschouwelijke vakken. Bovendien heeft de Raad van State in dit verband geoordeeld dat de uitoefening van deze

laatst hun functie niet beperkt blijft tot het levensbeschouwelijk vak, waaruit volgt dat zelfs buiten deze lessen het dragen van de hoofddoek niet zonder meer verboden mag worden. Wel kan een verbod op het dragen van de hoofddoek buiten de godsdienstlessen in concrete omstandigheden gerechtvaardigd zijn.

In Frankrijk heeft de Conseil d'Etat geoordeeld dat een algemeen hoofddoekenverbod voor alle personeelsleden in het openbaar onderwijs verplicht is. Aangezien in Frankrijk, gelet op het principe van de 'laïcité', geen godsdienstlessen worden gegeven in openbare scholen, wordt er hier vanzelfsprekend ook geen uitzondering gemaakt voor leerkrachten levensbeschouwelijke vakken zoals in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap.

Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt bovendien dat een ruime appreciatiemarge wordt gelaten aan de lidstaten wanneer de godsdienstvrijheid in het geding is.





## V. Bibliografie

### A. België

#### 1. Wetgeving

- Grondwet van België van 7 februari 1831, *BS* 7 februari 1831.
- De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.
- Loi organique 27 septembre 1835 de l'instruction publique (Organieke wet op het openbaar onderwijs), *Bull.off.* LIII.
- Loi organique 23 septembre 1842 de l'instruction primaire (Organieke wet op het lager onderwijs), *Bull.off.* LXXXIII.
- Loi 1 juin 1850 sur l'enseignement moyen (Wet op het middelbaar onderwijs), *BS* 2 juni 1850, 1.333.
- Loi 1 juillet 1879 portant révision de la loi de 23 septembre 1842 sur l'instruction primaire (Wet op het lager onderwijs), *BS* 10 juli 1879, 2.229.
- Loi 15 juin 1881 apportant des modifications à la loi du 1er juin 1850 sur l'enseignement moyen (Wet op het middelbaar onderwijs), *BS* 19 juni 1881, 2.085.
- Organieke wet 20 september 1884 op het lager onderwijs, *BS* 22 september 1884, 4.472.
- Organieke Wet 15 september 1895 op het lager onderwijs, *BS* 16-17 september 1895, 3.405.
- Wet van 19 mei 1914 tot invoering van leerplicht en wijziging van de organieke wet op het lager onderwijs, *BS* 21 mei 1914, 3.115.
- Wet 13 juli 1951 tot regeling van de toekenning van toelagen aan de vrije middelbare onderwijsinrichtingen, *BS* 13-14 augustus 1951, 6.304.
- Wet 17 december 1952 houdende wijziging van de wetten op het middelbaar onderwijs, gecoördineerd bij besluit van de Regent van 31 december 1949, *BS* 29-30 december 1952, 9.253.
- Wet 27 juli 1955 houdende regelen inzake inrichting van het onderwijs van de Staat, de provincies en de gemeenten, en inzake subsidiëring door de Staat van inrichtingen voor middelbaar, normaal- en technisch onderwijs, *BS* 6 augustus 1955, 4.784.
- Wet 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving (Schoolpactwet), *BS* 19 juni 1959, 4.586.
- Wet 6 juli 1970 op het buitengewoon onderwijs, *BS* 25 augustus 1970, 8.660.
- Wet 11 juli 1973 houdende wijziging van de wet van 29 mei 1959 betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch, kunst- en buitengewoon onderwijs, *BS* 30 augustus 1973, 9.723.
- Wet 14 juli 1975 houdende wijziging van de wetten van 29 mei 1959 en van 11 juli 1973 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving alsmede van de wetten op het lager onderwijs gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 20 augustus 1957, *BS* 13 augustus 1975, 9.833.

- Wet 20 februari 1978 houdende wijziging van de wetten van 29 mei 1959 en 11 juli 1973, tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, zoals de wetten op het lager onderwijs, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 20 augustus 1957, *BS* 11 maart 1978, 2.733.
- Bijzonder Decreet 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, *BS* 29 december 1988, 17.818.
- Decreet 5 juli 1989 betreffende het onderwijs, *BS* 25 augustus 1989, 14.677.
- Decreet 31 maart 1994 houdende bepaling van de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs, *BS* 18 juni 1994, 16.783.
- Decreet 25 februari 1997 basisonderwijs, *BS* 17 april 1997, 8.972.
- Bijzonder Decreet 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs, *BS* 30 september 1998, 31.863.
- Decreet 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV, *BS* 1 juli 2003, 35.242.
- Decreet 17 december 2003 houdende organisatie van de neutraliteit eigen aan het gesubsidieerd officieel onderwijs en houdende diverse maatregelen inzake onderwijs, *BS* 21 januari 2004, 3.750.
- Neutraliteitsverklaring van het Gemeenschapsonderwijs, goedgekeurd door de Centrale Raad voor het Gemeenschapsonderwijs op 25 mei 1989 en bekrachtigd door de Vlaamse Executieve op 15 december 1989, *BS* 3 april 1990, 6.185.

## 2. Voorbereidende documenten

- Wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs, *Parl.St.* Kamer 1958-59, nr. 199-1.
- *Hand.* Senaat BZ 1961, 14 juni 1961, nr. 16.
- *Hand.* Senaat BZ 1961, 15 juni 1961, nr. 17.
- *Hand.* Kamer BZ 1961, 29 juni 1961, nr. 24.
- *Hand.* Kamer BZ 1961, 11 juli 1961, nr. 25.
- Wetsontwerp tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, *Parl.St.* Kamer 1972-73, nr. 635/3.
- Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 2 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, *Parl.St.* Kamer 1983-84, 914/1.
- Wetsvoorstel houdende omschrijving van het officieel en van het vrij onderwijs, *Parl.St.* Kamer 1983-84, 961/1.
- Verklarende nota, *Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/1.
- *Hand.* Senaat B.Z. 1988, 8 juni 1988, nr. 100-1/2.
- Amendementen van de heer Hasquin c.s., *Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/3.
- *Hand.* Senaat BZ 1988, 14 juni 1988, nr. 23.
- *Hand.* Senaat BZ 1988, 14 juni 1988, nr. 24.
- *Hand.* Senaat BZ 1988, 15 juni 1988, nr. 25.
- *Hand.* Senaat BZ 1988, 15 juni 1988, nr. 26.

- Amendementen, *Parl.St.* Kamer BZ 1988, nr. 10/17-455/2.
- Amendementen, *Parl.St.* Kamer BZ 1988, nr. 10/17-455/3.
- *Hand.* Kamer B.Z. 1988, 29 juni 1988, nr. 10/17-455/4.
- Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 161/1.
- Ontwerp van bijzonder decreet betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Vorming uitgebracht door de heren E. Baldewijns en C. Moors, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 161/4.
- Voorstel van decreet houdende organisatie van de neutraliteit eigen aan het gesubsidieerd officieel onderwijs en houdende diverse maatregelen inzake onderwijs, *Parl.St.* Parl.Fr.Gem. 2002-03, nr. 456/1.
- Advies van de Raad van State, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-351/2.
- Voorstel van decreet houdende het verbod tot het dragen van levensbeschouwelijke symbolen door het personeel van instellingen van het officieel onderwijs georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap uitgebracht door mevrouw Françoise Bertieaux en de heren Willy Borsus, Didier Gosuin en Jean-Luc Crucke, *Parl.St.* Parl.Fr.Gem. 2009-10, 84/1.
- Advies van de Raad van State, *Parl.St.* Parl.Fr.Gem. 2009-10, nr. 84/2.
- Voorstel van decreet van mevrouw Gerda Van Steenberge en de heren Filip Dewinter, Joris Van Hauthem en Wim Wienen houdende een verbod op het dragen van hoofddoeken in de instellingen van het officieel onderwijs, *Parl.St.* VI. Parl. 2009-10, nr. 653/1.
- Voorstel van decreet van de heren Boudewijn Bouckaert, Lode Vereeck, Jurgen Verstrepen en Ivan Sabbe houdende het instellen van het verbod op het dragen van een hoofddoek in onderwijsinstellingen en centra voor leerlingenbegeleiding van de Vlaamse Gemeenschap, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1027/1.
- Voorstel van resolutie van de dames Elisabeth Meuleman en Mieke Vogels en de heer Filip Watteeuw betreffende het dragen van uitwendige tekenen van filosofische, ideologische en godsdienstige opvattingen op scholen die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1432/1.
- Voorstel van decreet van mevrouw Katleen Martens en de heren Wim Wienen, Wim Van Dijck, Filip Dewinter en Joris Van Hauthem houdende een verbod op het dragen van hoofddoeken in de instellingen van het officieel onderwijs, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1912/1.

### **3. Rechtspraak**

- RvS 25 juli 1968, nr. 13.122, Lenaerts/Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen, *Arr.RvS* 1968, 709.
- RvS 31 mei 1979, nr. 19.672, v.z.w. Vrij Psycho-Medisch Centrum Het Meetjesland/Belgische Staat, *Arr.RvS* 1979, 634.
- Kort Ged. Rb. Brussel 1 december 1989, *J.dr.jeun.* 1989, afl. 10, 28.
- Arbitragehof 8 februari 1996, nr. 11/96.
- Arbitragehof 12 juli 1996, nr. 45/96.

- Arbitragehof 18 februari 1998, nr. 19/98.
- RvS 2 mei 2000, nr. 86.984, Cremers/ARGO.
- RvS 13 december 2000, nr. 91.625, Tierentijn/Franse Gemeenschap.
- EHRM 15 februari 2001, nr. 42393/98, Dahlab/Zwitserland.
- RvS 21 januari 2003, nr. 114.776, Abdoul/Stad Gent.
- EHRM 29 juni 2004, nr. 44774/98, Leyla Sahin/Turkije.
- RvS 2 september 2005, nr. 148.566, Tamarante en Moussaddaq/De Franse Gemeenschap.
- RvS 2 september 2005, nr. 148.567, Karadogan, Yilmaz en Colak/De Franse Gemeenschap.
- EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98, Leyla Sahin/Turkije.
- EHRM 24 januari 2006, nr. 65500/01, Kurtulmuş/Turkije.
- EHRM 24 januari 2006, nr. 26625/02, Şefika Köse en 93 anderen/Turkije.
- RvS 30 augustus 2006, nr. 162.160, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap en het Gemeenschapsonderwijs.
- RvS 30 augustus 2006, nr. 162.161, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap en het Gemeenschapsonderwijs.
- RvS 18 oktober 2007, nr. 175.886, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap en het Gemeenschapsonderwijs.
- RvS 18 oktober 2007, nr. 175.887, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap en het Gemeenschapsonderwijs.
- RvS 15 mei 2008, nr. 182.953, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap.
- EHRM 4 december 2008, nr. 27058/05, Dogru/Frankrijk.
- EHRM 30 juni 2009, nr. 43563/08, Aktas/Frankrijk.
- EHRM 30 juni 2009, nr. 14308/08, Bayrak/ Frankrijk.
- EHRM 30 juni 2009, nr. 18527/08, Gamaleddyn/Frankrijk.
- EHRM 30 juni 2009, nr. 29134/08, Ghazal/Frankrijk.
- EHRM 30 juni 2009, nr. 25463/08, J. Singh/Frankrijk.
- EHRM 30 juni 2009, nr. 27561/08, R. Singh/Frankrijk.
- RvS 2 juli 2009, nr. 195.044, XXXX/De Vlaamse Gemeenschap.
- RvS 15 september 2009, nr. 196.092, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.
- RvS 22 september 2009, nr. 196.260, Karadogan, Yilmaz en Colak/De Franse Gemeenschap.
- RvS 22 september 2009, nr. 196.261, Tamarante en Moussaddaq/De Franse Gemeenschap.
- RvS 2 oktober 2009, nr. 196.625, Kheir/De gemeente Dison.
- EHRM 3 november 2009, nr. 30814/06, Lautsi/Italië.
- Rb. Charleroi 15 december 2009.
- Bergen 10 maart 2010.
- RvS 18 maart 2010, nr. 202.039, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.
- RvS 21 december 2010, nr. 210.000, XXXX/De stad Charleroi.
- GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011.
- EHRM 18 maart 2011, nr. 30814/06, Lautsi/Italië.
- RvS 8 september 2011, nr. 215.009, Het Gemeenschapsonderwijs/XXXX.
- RvS 10 juli 2012, nr. 220.245, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.

- RvS 27 maart 2013, nr. 223.042, XXXX/De stad Charleroi.
- RvS 17 april 2013, nr. 223.201, XXXX/De gemeente Grâce-Hollogne.
- RvS 5 februari 2014, nr. 226.345, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.
- RvS 5 februari 2014, nr. 226.346, XXXX/Het Gemeenschapsonderwijs.

#### 4. Rechtsleer

- BAUWENS, P., *Geen/wel hoofddoek op school*, [www.doorbraak.be/nl/nieuws/geenwel-hoofddoek-op-school](http://www.doorbraak.be/nl/nieuws/geenwel-hoofddoek-op-school).
- BREMS, E., "De hoofddoek als constitutionele kopzorg", *TBP* 2004, afl. 6, 323-360.
- DÉOM, D., "La neutralité de l'enseignement des communautés et le choix entre le cours de religion et le cours de morale non confessionnelle" in SCHEPENS, B. (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, Parents, Elèves*, Brugge, la Charte, 1994, 103-119.
- DE GROOF, J., *Het levensbeschouwelijk karakter van de onderwijsinstellingen*, Brugge, die Keure, 1985, 135p.
- DE GROOF, J., "De bevoegdheidsverdeling van 1970 inzake onderwijs: zienswijzen van de Raad van State en lessen voor de Constituanten", *TBP* 1988, 391-405.
- DE GROOF, J., *De grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs. De schoolvrede en zijn toepassing*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 233p.
- DE GROOF, J., *De schoolpactwet: coördinatie en annotatie*, Brussel, Story Scientia, 1990, 130p.
- DE GROOF, J., *De Schoolpactwetgeving: coördinatie en annotatie*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 2002, 192p.
- DE POOTER, P., *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2002, 575p.
- DEVUYST, L. en VAN WAEREBEKE, C. (eds.), *De toekomst van de levensbeschouwelijke vakken. De eerste stappen naar de gelijkberechting: 50 jaar schoolpact*, Brussel, VUBPRESS, 2010, 168p.
- DE WINNE, R. *De hoofddoek en de werkplek: een vergelijking tussen België en Frankrijk*, [http://lib.uqent.be/fulltxt/RUG01/001/786/989/RUG01-001786989\\_2012\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.uqent.be/fulltxt/RUG01/001/786/989/RUG01-001786989_2012_0001_AC.pdf).
- FOBLETS, M.C., en VELAERS, J., "De hoofddoek, het onderwijs en de antidiscriminatiewet", *RW* 2006-07, afl. 4, 122-132.
- GROEN, J.R., "De kracht van symbolen", *NTKR* 2013, afl. 7, 1-16 en [www.ntkr.nl/bestanden/NTKR%207%20\(2013\)/NTKR\(2013\)1-16.pdf](http://www.ntkr.nl/bestanden/NTKR%207%20(2013)/NTKR(2013)1-16.pdf).
- GROOTAERS, D. (ed.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, Brussel, CRISP, 1998, 600p.
- HEYVAERT, J. en JANSSENS, G., *Onderwijszakboekje 2012-2013*, Mechelen, Plantyn, 2012, 562p.
- LEROY, M., "La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement" in SCHEPENS, B. (ed.), *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, Parents, Elèves*, Brugge, la Charte, 1994, 11-27.
- LOOBUYCK, P., "Levensbeschouwing en onderwijs in Vlaanderen", *Sampol* 2002, afl. 3, 24-35.

- LOOBUYCK, P. en FRANKEN, L., "Schoolpactwet: 50 jaar later", *Sampol* 2009, afl. 5, 47-55.
- MATHIEU, C., GUTWIRTH, S. en DE HERT, P., "Liberté religieuse: vers un devoir de neutralité de l'État dans l'enseignement public?", *JDE* 2010, afl. 18, 133-138.
- NINANE, G., "Liberté de religion et interdiction des signes religieux" in VAN DROOGHENBROECK, S. en WAUTELET, P. (eds.), *Droits fondamentaux en mouvement – questions choisies d'actualité*, Luik, Anthemis, 2012, 153-200.
- OLDENHUIS, F.T., BROUWER, J.G., WEGERIF, D.N.R. en KEIJZER, F.E., *Schurende relaties tussen recht en religie*, Assen, Van Gorcum, 2007, 202p.
- ORNELIS, F., "De identiteit van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs", *TORB* 2000-01, afl. 4, 281-303.
- OVERBEEKE, A., "Levensovertuiging en onderwijs in de Belgische Grondwet" in PEETERS, B. en VELAERS, J. (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007, 299-351.
- PAUWELS, S., "Onderwijsbeleid in de geest van het schoolpact: evolutie aan Nederlandstalige zijde" in WITTE, E., DE GROOF, J. en TYSENS, J. (eds.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Brussel, VUBPRESS, 1999, 843-855.
- SAUTOIS, J. en UYTTENDAELE, M., "Les récents apports du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle en matière de neutralité à l'école" in FOBLETS, M.C. en SCHREIBER, J.-P. (eds.), *Les assises de l'interculturalité / De rondetafels van de interculturaliteit / The round tables on interculturalism*, Brussel, Larcier, 2013, 247-269.
- SKJEIE, H., "Headscarves in schools: European comparisons" in LOENEN, M.L.P. en GOLDSCHMIDT, J.E. (eds.), *Religious pluralism and human rights in Europe: where to draw the line?*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007, 129-145.
- TIELEMANS, J., *Onderwijs in Vlaanderen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 2010, 100p.
- TYSENS, J., *Om de schone ziel van 't kind... Het onderwijs als een breuklijn in de Belgische politiek*, Gent, Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen, 1998, 194p.
- TYSENS, J., *Strijdpunt of pasmunt? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Brussel, VUBPRESS, 1993, 376p.
- VANDEPUTTE, R., *De schoolkwestie en de Guimardstraat. Een historisch overzicht 1944-1988*, Tielt, Lannoo, 1990, 223p.
- VAN DE WEYER, A., *Le port de voile islamique dans l'enseignement. Evolution juridique, sociologique et politique d'une controverse multiculturelle sensible*, Waterloo, Kluwer, 2011, 264p.
- VAN ORSHOVEN, P., *Het onderwijs is vrij. Het recht op onderwijs in het nieuwe artikel 17 van de Belgische Grondwet*, [www.law.kuleuven.be/jura/art/26n4/vanorshoven.pdf](http://www.law.kuleuven.be/jura/art/26n4/vanorshoven.pdf).
- VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1034p.
- VELAERS, J. en FOBLETS, M.C., "'Wijze voorzichtigheid" of "ideologische verbeterheid"? Over het hoofdhoekje in het onderwijs" in X., *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstegen*, Brugge, die Keure, 2004, 335-341.
- VENY, L.M., *Onderwijsrecht I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 426p.

- VERBEECK, B., "Neutraal en toch divers. Een te moeilijke evenwichtsoefening voor het onderwijs in Vlaanderen?", *Ethiek en Maatschappij* 2008, afl. 3, 13-25 en [www.ethiekenmaatschappij.ugent.be/wp-content/uploads/2012/11/EM\\_113-2008-Verbeeck.pdf](http://www.ethiekenmaatschappij.ugent.be/wp-content/uploads/2012/11/EM_113-2008-Verbeeck.pdf).
- VERMORGEN, W., *Neutraliteit, openbaar onderwijs en levensbeschouwing*, [www.skolo.org/spip.php?article1117&lang=fr](http://www.skolo.org/spip.php?article1117&lang=fr).
- VERSTEGEN, R., "De onderwijswetgeving in Vlaanderen. Een overzicht" in VERSTEGEN, R., VENY, L., RAUWS, W. en DELI, D. *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1997, 1-29.
- WERDMÖLDER, H., "Headscarves at public schools. The issue of open neutrality reconsidered" in LOENEN, M.L.P. en GOLDSCHMIDT, J.E. (eds.), *Religious pluralism and human rights in Europe: where to draw the line?*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007, 155-165.
- X., *Levensbeschouwelijke kentekens in het GO!*, [www.g-o.be/Net\\_eMagazineHome/Pages/OverGO.aspx?Id=97](http://www.g-o.be/Net_eMagazineHome/Pages/OverGO.aspx?Id=97).
- X., *Middenveldorganisaties en leerlingen naar Raad van State tegen hoofddoekenverbod*, [www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/04/24/middenveldorganisaties-en-leerlingen-naar-raad-van-state-tegen-hoofd-doeken-verbod](http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/04/24/middenveldorganisaties-en-leerlingen-naar-raad-van-state-tegen-hoofd-doeken-verbod).
- X., *Officieel en vrij onderwijs: de onderwijsnetten en -koepels*, [www.vlaanderen.be/nl/onderwijs-en-wetenschap/onderwijsaanbod/structuur-van-het-onderwijs/officieel-en-vrij-onderwijs-de-onderwijsnetten-en-koepels](http://www.vlaanderen.be/nl/onderwijs-en-wetenschap/onderwijsaanbod/structuur-van-het-onderwijs/officieel-en-vrij-onderwijs-de-onderwijsnetten-en-koepels).
- X., *Onderwijsnetten*, [www.blbe.be/nl/onderwijsnetten](http://www.blbe.be/nl/onderwijsnetten).
- X., "Onderwijs moet neutraal zijn, leerlingen niet", *klasse leraren* 26 april 2013, [www.klasse.be/leraren/33441/onderwijs-moet-neutraal-zijn-leerlingen-niet/](http://www.klasse.be/leraren/33441/onderwijs-moet-neutraal-zijn-leerlingen-niet/).
- X., *Privé-scholen*, [www.onderwijskiezer.be/extra/privé\\_scholen.php?niveau=B](http://www.onderwijskiezer.be/extra/privé_scholen.php?niveau=B).
- ZOONTJENS, P., "Vestimentaire dilemma's" in X., *Ad amicissium amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstegen*, Brugge, die Keure, 2004, 391-395.

## B. Frankrijk

### 1. Wetgeving

- Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.
- Constitution du 27 octobre 1946.
- Constitution du 4 octobre 1958.
- Loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.
- Loi n°89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation.
- Circulaire 12 décembre 1989, no. MENX8910373C.
- Circulaire 20 septembre 1994, no. MENB9401709Y.
- Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.
- Circulaire 18 mai 2004, no. MENG0401138C.



- Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, Rapport au Président de la République, 11 décembre 2003.

## 2. Rechtspraak

- Conseil Constitutionnel 18 septembre 1986, no. 86-217 DC.
- Conseil d'Etat, avis 27 novembre 1989, no. 346893.
- Conseil d'Etat, avis 3 mai 2000, no. 217.017.
- Conseil d'Etat 2 novembre 1992, no. 130394, Kherouaa.
- Conseil d'Etat 14 mars 1994, no. 145656, Yilmaz.
- Conseil d'Etat 9 octobre 1996, no. 172725, Unal.

## 3. Rechtsleer

- C., J.-P., "Laïcité scolaire. Le principe de laïcité et les signes d'appartenance à une communauté religieuse", *AJDA* 1990, 39-45.
- CHAUVIN, N., "Le port du foulard islamique par une enseignante", *RFDA* 2003, 536-545.
- DECAUX, E., "Chronique d'une jurisprudence annoncée: laïcité française et liberté religieuse devant la Cour européenne des droits de l'homme", *RTDH* 2010, 251-268.
- DEFFAINS, N., "Le principe de laïcité de l'enseignement public à l'épreuve du foulard islamique", *RTDH* 1998, 203-250.
- DORD, O., "Laïcité à l'école: l'obscur clarté de la circulaire «Fillon» du 18 mai 2004", *AJDA* 2004, 1523-1529.
- DUBOURG-LAVROFF, S., "L'expression des croyances religieuses à l'école en Grande-Bretagne et en France", *RFDC* 1997, 269-292.
- DURAND-PRINBORGNE, C., "La « circulaire Jospin » du 12 décembre 1989", *RFDA* 1990, 10-22.
- DURAND-PRINBORGNE, C., *L'Éducation nationale: une culture, un service, un système*, Parijs, Nathan, 1997, 320p.
- DURAND-PRINBORGNE, C., "Le port des signes extérieurs de convictions religieuses à l'école: une jurisprudence affirmée..., une jurisprudence contestée", *RFDA* 1997, 151-172.
- DURAND-PRINBORGNE, C., *Le droit de l'éducation*, Parijs, Hachette Education, 1998, 480p.
- DURAND-PRINBORGNE, C. en LEGRAND, A., *Code de l'éducation*, Parijs, Litec, 2002, 592p.
- DURAND-PRINBORGNE, C., "La loi sur la laïcité, une volonté politique au centre de débats de société", *AJDA* 2004, 704-709.
- FABRE-ALIBERT, V., "La loi française du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics: vers un pacte social laïque?", *RTDH* 2004, 575-609.
- KESSLER, D., "Neutralité de l'enseignement public et liberté d'opinion des élèves (à propos du port de signes distinctifs d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires)", *RFDA* 1993, 112-119.
- KOUBI, G., "Laïcité", *AJDA* 1996, 709-711.

- KOUBI, G., "Neutralité du service public, neutralité dans le service", *D.* 2000, 747-749.
- SCHWARTZ, R., "L'expression des opinions religieuses des agents publics en service", *RFDA* 2001, 146-151.
- MESSNER, F., PRÉLOT, P.-H. en WOEHLING, J.-M. (eds.), *Droit français des religions*, Parijs, LexisNexis, 2013, 2001p.
- NIEUWENHUIS, A.J., "Tussen laïcité en AWGB. Hoofddoek en openbaar onderwijs in Frankrijk, Duitsland, Nederland en onder het EVRM", *NJB* 2004, afl. 18, 937-943.
- SEILLER, B., "Le port des signes extérieurs de convictions religieuses à l'école", *JCP* 1997, 137-140.
- STARCK, C., "Éducation religieuse et Constitution", *RFDC* 2003, 17-32.
- X., *Principe de neutralité*, <http://eduscol.education.fr/cid48581/principe-de-neutralite.html>.

## **Auteursrechtelijke overeenkomst**

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

**Neutraliteit in het officieel onderwijs (art. 24 GW)**

Richting: **master in de rechten-rechtsbedeling**

Jaar: **2014**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

**Vandeweerd, Karin**

Datum: **12/08/2014**