

## Arrest Raad van State over hoofddoekenverbod: complexiteit misbegrepen?

Raad van State, 2 juli 2009, nr. 195.044

Catherine Van de Heyning\*

### Achtergrond

De start van het nieuwe schooljaar 2009-2010 betekende een nieuwe episode in de discussie rond een hoofddoekenverbod op school. Twintig jaar nadat deze discussie wereldnieuws werd door de weigering van leerlingen die een hoofddoek droegen door het College van het Franse Creil, stelden ook de athenea van Antwerpen en Hoboken een dergelijk verbod in. Leerlingen en organisaties kondigden aan tegen het nieuwe reglement van deze athenea naar de Raad van State te trekken. Daarop vaardigde het Gemeenschapsonderwijs een algemeen verbod uit op het dragen van religieuze symbolen waarbij de Antwerpse scholen over alle netten zich aansloten.

Deze stap van het Gemeenschapsonderwijs was geïnspireerd door een arrest van 2 juli 2009 van de Raad van State. Hierin stelde de Raad dat enkel het Gemeenschapsonderwijs een algemeen verbod op het dragen van religieuze symbolen kon uitvaardigen en dit niet toekwam aan een scholengroep alleen. Het Gemeenschapsonderwijs leidde uit dit arrest af dat de bestaande hoofddoekenverboden van schoolgroepen enkel konden blijven als het Gemeenschapsonderwijs zelf een dergelijk algemeen verbod instelde. Een duiding bij dit arrest lijkt dan ook relevant voor een goed begrip van het juridische kader van een algemeen verbod op het dragen van religieuze symbolen.

De feiten speelden zich af in twee basisscholen te Etterbeek en Elsene die tot dezelfde scholengroep behoorden. De directeurs van deze scholen ontsloegen een islamleerkracht die in beide scholen werkte omdat ze weigerde haar hoofddoek af te doen buiten de les. Dit was nochtans zo voorgeschreven door het reglement van de scholen op basis van een beslissing genomen door de Raad van Bestuur van de scholengroep. De islamleerkracht meende dat haar ontslag gestoeld was op een reglement dat haar recht op godsdienstvrijheid schond en indruiste tegen de actieve pluralistische opvatting van de neutraliteit in het Gemeenschapsonderwijs. De leerkracht vroeg de Raad van State om de beslissing van ontslag te vernietigen. De scholengemeenschap stelde dat een verbod op godsdienstige symbolen juist voortvloeide uit de neutraliteit van het Gemeenschapsonderwijs.

### Arrest Raad van State

Het zwaartepunt van het arrest lag op de vraag of een scholengroep een dergelijk algemeen verbod op het dragen van opzichtige religieuze symbolen kon instellen. Het Bijzonder Decreet betreffende het Gemeenschapsonderwijs stelt dat de invulling van de grondwettelijke neutraliteit van het officieel onderwijs toekomt aan de Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (RAGO).<sup>1</sup> De Raad van State benadrukt in eerdere arresten dat een school wel een verbod kan instellen voor het dragen van bepaalde symbolen indien in concreto bleek dat het dragen van deze symbolen de ordehandhaving op school onmogelijk maakte of dit problematisch was vanuit een veiligheidsoogpunt.

De directeurs stelden dat ook zij een afweging in concreto hadden doorgevoerd. De directeurs baseerden het ontslag van de islamleerkracht op de weigering van de leerkracht nog les te geven zolang ze de hoofddoek niet mocht dragen. Ze beoordelen dat de leerkracht daarmee op "ongepaste wijze" protesteerde tegen het verbod. De Raad verwierp dit argument omdat de brieven ter kennisgeving van ontslag om dringende redenen enkel verwezen naar de weigering om de hoofddoek af te nemen. De Raad van State meende dat er in dit geval geen concrete redenen werden aangevoerd waarom de islam leerkracht haar hoofddoek niet zou mogen dragen. Het ging dus volgens de Raad van State om een algemeen hoofddoekenverbod zonder afweging in concreto. De Raad van State besloot dat de beslissing van de scholengemeenschap dus indruiste tegen het Bijzonder Decreet betreffende het Gemeenschapsonderwijs.

De directeurs verdedigden dat het Decreet wel toelaat aan scholengroepen algemene regels uit te vaardigen die slechts een uitvoeringsmodaliteit uitmaken. De Raad wees de stelling van de scholengemeenschap af als zou een hoofddoekenverbod rechtstreeks volgen uit de neutraliteitsverklaring. De Raad van State beklemtoonde dat men uit deze verklaring even goed kan opmaken dat in principe religieuze symbolen wel zijn toegelaten zolang dit geen daden van indoctrinatie, kwetsend gedragen of proselitisme uitmaken. Zo verwees de Raad naar de passage van de verklaring die stelt dat leerkrachten "vrij hun persoonlijk engagement [kunnen] doen kennen, maar

\* Catherine Van de Heyning is FWO onderzoeker aan de Universiteit Antwerpen.

<sup>1</sup> Art. 33 § 1, Bijzonder Decreet van 14 juli 1998 betreffende het Gemeenschapsonderwijs, B.S. 30 september 1998.

op bedachtzame wijze". Dit geldt volgens de Raad zowel binnen de specifieke context van de les godsdienst als buiten de klas. De directeurs brachten geen argumenten aan als zou de leerkracht haar overtuiging op niet behoedzame wijze te kennen hebben gegeven. Het dragen van de hoofddoek moest dan ook gezien worden als een uiting van een persoonlijk engagement.

De Raad erkende dat het dragen van de hoofddoek niet altijd toelaatbaar is, maar benadrukte dat een algemeen verbod en dus de ontoelaatbaarheid van de hoofddoek niet volgt uit de neutraliteitsverklaring. Een dergelijke beslissing kan een scholengroep niet maken, tenzij er in concreto blijkt dat de ordehandhaving of veiligheid op school in het gedrang komt. Om die reden concludeerde de Raad van State dat de invoering van een algemeen hoofddoekenverbod geen uitvoeringsmodaliteit is van de neutraliteitsverklaring zoals voorzien in de wet. Een dergelijke beslissing komt enkel het RAGO toe.

### **Betekenis van het arrest**

Dit arrest lijkt twee duidelijke richtlijnen mee te geven ten aanzien van een hoofddoekenverbod. Ten eerste, enkel het RAGO kan een algemeen hoofddoekenverbod uitvaardigen terwijl een school dit enkel kan als blijkt dat in concreto het dragen van hoofddoeken problematisch is omwille van de ordehandhaving of veiligheid. In lijn met deze rechtspraak achtte het Hof van Beroep te Antwerpen het hoofddoekenverbod van een Provinciale handelsschool redelijk omdat een kleine minderheid van leerlingen zich een bijzonder militante houding t.a.v. het dragen van een hoofddoek hadden aangemeten waarbij ze leerkrachten ervan beschuldigden hen lagere punten te geven vanwege hun hoofddoek.<sup>2</sup>

Met het arrest van 2 juli 2009 benadrukt de Raad van State dat een scholengroep echter geen algemeen hoofddoekenverbod kan instellen. Welk orgaan een dergelijk hoofddoekenverbod instelde en of dit gebeurde op basis van specifieke omstandigheden in de school dan wel op algemene wijze, zijn belangrijke elementen om te oordelen over de wettelijkheid van een dergelijk verbod. Een verzoekster die protesteerde tegen het hoofddoekenverbod in de Antwerpse athenea beriep zich op dit arrest om te stellen dat enkel het RAGO een algemeen verbod kon uitvaardigen. De Raad van State stelde dat het arrest echter niet van toepassing was op de situatie van de Antwerpse athenea aangezien de directies van de scholen hier de beslissing zelf hadden genomen en dit op basis van een concrete situatie.<sup>3</sup> In ietwat crypti-

sche bewoording voegde de Raad van State er echter aan toe dat dit niet betekende dat de motieven die de school aandroeg een "deugdelijke grondslag" vormden voor het ingestelde verbod voor het schooljaar 2009-2010. De Raad moest hier echter niet op ingaan aangezien de klacht onontvankelijk was omdat de verzoekster de klacht indiende na de beroepstermijn van 60 dagen na bekendmaking.

Ten tweede, de Raad van State stelt vast dat men in de neutraliteitsverklaring niet noodzakelijkerwijze een algemeen hoofddoekenverbod kan lezen. De Raad wijst erop dat het Decreet enkel een beperking van de vrijheid van uitdrukking toelaat als deze voortvloeit uit de neutraliteitsverklaring. Een algemeen verbod op het dragen van religieuze symbolen volgt daar niet noodzakelijkerwijze uit. De Raad benadrukt dat in deze verklaring even goed een actieve en pluralistische opdracht voor het Gemeenschapsonderwijs gelezen kan worden. Een leerkracht kan een godsdienstig engagement te kennen geven zolang dit niet neerkomt op overtuigingsdrang of indoctrinatie. De Raad stelt dat het dragen van de hoofddoek op school door een islamleerkracht verenigbaar kan zijn met op een bedachtzame manier engagement op het godsdienstig vlak te manifesteren.

Opvallend aan dit arrest is dat de Raad van State weliswaar grondig ingaat op de vraag welk orgaan een algemeen verbod kan instellen en de betekenis van de neutraliteitsverklaring, maar niet op de vraag of een algemeen verbod in strijd is met de godsdienstvrijheid als vervat in internationale verdragen en de grondwet. Een dergelijk moeilijke afweging diende ook niet gemaakt te worden aangezien de beslissing opzich gezet werd op basis van het feit dat een scholengroep geen algemeen verbod kon uitvaardigen. Het RAGO reageerde hierop door begin september een algemeen verbod voor leerlingen en leerkrachten op het dragen van opzichtige religieuze symbolen uit te vaardigen voor het gehele Gemeenschapsonderwijs. De vaststelling dat enkel het RAGO een beslissing kan nemen in verband met een algemeen geldende regeling tot invulling van de neutraliteitsverklaring betekent nog niet dat de genomen beslissing van het Gemeenschapsonderwijs voor een algemeen verbod met ingang van volgend schooljaar grondwettig zou zijn. Indien deze vraag voorkomt, zal de Raad van State zich wel degelijk moeten uitspreken over de verstaanbaarheid van een dergelijk verbod met de godsdienstvrijheid.

<sup>2</sup> Hof van Beroep te Antwerpen, 14 juni 2005, nr. 2004/AR/2811, CDPK 2006, afl. 2, p. 438 met noot Brems, Eva.

<sup>3</sup> Raad van State, 15 september 2009, nr. 196.092.