RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 244.146 van 3 april 2019
in de zaak A. 222.709/XIV-37.472

In zake : XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kursat Bilge
kantoor houdend te 1160 Brussel
Welriekendedreef 34
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, thans de minister van Asiel en Migratie,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te 9041 Gent-Oostakker
Orchideestraat 61A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 19 juli 2017, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 188.526 van 16 juni 2017 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 12.517 van 31 juli 2017.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 september 2018.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid De Houwer, die *loco* advocaat Kursat Bilge verschijnt voor verzoeker, en advocaat Brecht Heirman, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoeker dient op 9 september 2015 bij de Belgische immigratiediensten in Turkije een aanvraag in voor het verkrijgen van een visum voor lang verblijf (type D) op grond van artikel 9 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: de vreemdelingenwet), meer bepaald voor een activiteit als imam bij een moskee.

Op 9 september 2016 neemt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in hoofde van verzoeker een beslissing tot weigering van het gevraagde visum.

Verzoeker stelt op 14 oktober 2016 tegen deze beslissing een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verwerpt de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring tegen de voornoemde beslissing van 9 september 2016 met een arrest van 16 juni 2017. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker werpt in een eerste middel de schending op van de artikelen 1, 9 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 juni 1950 (hierna: het EVRM).

In een eerste onderdeel verwijt hij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat deze artikel 1 van het voornoemde verdrag te strikt heeft geïnterpreteerd door te oordelen dat verzoeker niet onder de rechtsmacht van de Belgische Staat valt omdat hij zich niet op het grondgebied ervan bevindt, terwijl het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) heeft aanvaard dat bepaalde uitzonderlijke omstandigheden “er aanleiding toe kunnen geven dat een Verdragsluitende Staat rechtsmacht buiten zijn eigen landsgrenzen uitoefent”. Hij betoogt enerzijds dat, anders dan wat het arrest besluit, de ambtenaren van de dienst Vreemdelingenzaken en de diplomatieke ambtenaren die zijn visumaanvraag hebben behandeld, handelingen hebben gesteld “die de verantwoordelijk-

heid van de Belgische Staat impliceren en onder de rechtsmacht van België ressorteren". Verzoeker meent dat de bestuursrechter met een te strikte interpretatie van het begrip "rechtsmacht" voorbijgaat aan de rechtspraak van het EHRM, dat met name in zijn arrest nr. 6289/73 van 9 oktober 1979 inzake Airey tegen Ierland het begrip "rechtsmacht" beschouwt als een daadwerkelijke toepassing van het EVRM waarvan "het doel niet bestaat in de bescherming van theoretische of denkbeeldige rechten, maar in de bescherming van concrete en effectieve rechten". Hij stelt anderzijds dat de eerste rechter niet concreet heeft onderzocht of de Belgische Staat, buiten de gevallen die het EHRM in aanmerking heeft genomen, in dat kader geen toezicht of gezag over verzoeker heeft uitgeoefend, wat het geval is, zodat hij vervolgens had moeten vaststellen dat "de beslissing waarbij het visum wordt geweigerd onder de werkingssfeer van artikel 9 van het EVRM valt" aangezien de voornaamste reden waarom verzoeker een verblijf van meer dan drie maanden heeft aangevraagd, erin bestaat "een eredienst te kunnen uitoefenen en prediken voor de islamgemeenschap in België" en aangezien de weigering een visum te verlenen hem verhindert de opdracht van bedienaar van de erediensten uit te voeren die hem is verleend alsook "ten volle gebruik te maken van zijn recht op godsdienstvrijheid".

In een tweede onderdeel merkt verzoeker op dat hij in het tweede en derde onderdeel van het enige middel dat voor de bestuursrechter naar voren is gebracht, de schending had aangevoerd van de artikelen 10, 11, 19, 21 en 191 van de Grondwet. Hij verwijt de bestuursrechter dat deze heeft geoordeeld dat hij niet onder het voornoemde artikel 191 ressorteert aangezien hij zich niet op het Belgische grondgebied bevindt. Verzoeker merkt op dat artikel 191 van de Grondwet enkel van toepassing is op de gelijkheid tussen vreemdelingen en Belgen doch niet op de gelijkheid tussen vreemdelingen onderling. Hij stelt dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet het principe van de gelijkheid tussen vreemdelingen onderling waarborgen en niet uitsluitend gelden voor vreemdelingen die zich op het Belgische grondgebied bevinden.

5. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker wat het eerste middelonderdeel betreft toe dat hij de Raad van State niet vraagt in de beoordeling van de feiten te treden maar wel om na te gaan of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen door een “verkeerde juridische kwalificatie” of “onjuiste gevolgtrekking op wettelijk vlak” artikel 1 van het EVRM heeft geschonden.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel: wat de voorgehouden schending van artikel 1 van het EVRM betreft

6. Verzoeker betoogt dat het bestreden arrest artikel 1 van het EVRM schendt doordat het op basis van een te strikte interpretatie van die bepaling oordeelt dat verzoeker niet onder de Belgische rechtsmacht valt.

Het belang bij een middel houdt verband met het voordeel dat het, op basis van de kritiek die het middel bevat, in geval van cassatie zou opleveren. Het voordeel dat zou kunnen ontstaan door de bekrachtiging van een interpretatie van het begrip “rechtsmacht”, in de zin dat het wordt verruimd tot het afgeven van een visum lang verblijf, zou in dit geval voortvloeien uit het vooruitzicht dat artikel 9 van het EVRM op de genoemde beslissingen van toepassing is.

Uit hetgeen volgt blijkt echter dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen wel degelijk de aanvankelijk bestreden beslissing aan artikel 9 van het EVRM heeft getoetst en dat verzoeker geen schending aantoont van deze verdragsbepaling in het bestreden arrest. Verzoeker heeft derhalve geen belang bij de voorgehouden schending van artikel 1 van het EVRM.

Het eerste middelonderdeel is in die mate niet-ontvankelijk.

Eerste middelonderdeel : wat de voorgehouden schending van artikel 9 van het EVRM betreft

7. In punt 2.5.8.3 van het bestreden arrest wordt de inhoud van artikel 9 van het EVRM aangehaald evenals het standpunt van verzoeker als zou de verwerende partij “door haar beslissing om het visum te weigeren, verzoeker [beletten] zijn eredienst uit te oefenen en te prediken, terwijl hij door zijn nationale overheid benoemd werd tot dit ambt in het buitenland (België)”. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen benadrukt in punt 2.5.8.4 van het bestreden arrest dat de huidige zaak “een visumweigering betreft en dus hoofdzakelijk betrekking heeft op immigratie” en wijst op de rechtspraak van het EHRM, “ook in specifieke zaken met betrekking tot artikel 9 van het EVRM”, waarin wordt gesteld “dat het EVRM als dusdanig geen enkel recht voor een vreemdeling waarborgt om het grondgebied van een Staat waarvan hij geen onderdaan is, binnen te komen of er te verblijven”. Na een uitgebreid overzicht van die rechtspraak, stelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in punt 2.5.8.7 van het bestreden arrest vast dat de aanvankelijk bestreden beslissing “geen maatregel [is] die gelijkgesteld kan worden met een weigering van voortzetting van verblijf in België, zoals een niet-verlenging van de verblijfsvergunning of een terugkeerweigering, aangezien verzoeker nooit eerder verblijf in België heeft genoten en zich niet op Belgisch grondgebied bevindt”, zodat “in dit geval dan ook geen sprake [is] van een inmenging in het recht op godsdienstvrijheid en [er] bijgevolg […] geen onderzoek [diende] te gebeuren naar de voorwaarden van artikel 9, lid 2, van het EVRM”. Hij vervolgt dat “noch uit artikel 9 van het EVRM, noch uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de positieve verplichtingen onder artikel 9 van het EVRM zo ver zouden reiken dat een Verdragsluitende Staat, in het kader van een eerste toelating, gehouden zou zijn om een welbepaalde vreemdeling, die zijn land van herkomst nog niet heeft verlaten en die nooit eerder heeft verbleven op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat, toegang tot en het verblijf op het grondgebied te verlenen aan een vreemdeling die wenst een activiteit uit te oefenen op het grondgebied van deze Staat als bedienaar van een erkende eredienst om de enkele reden dat hij ‘door zijn nationale overheid benoemd werd tot dit ambt in het

buitenland' of om de reden dat de Moslimexecutie in België zijn […] kandidatuur voor de functie van imam in een moskee ondersteunt". Volgens de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt de rechtspraak van het EHRM immers "dat artikel 9 van het EVRM geen recht waarborgt voor vreemdelingen om een verblijfsvergunning te verwerven met het oog op tewerkstelling in een Verdragsluitende Staat, zelfs als de werkgever een religieuze organisatie is". "Volledigheidshalve" stipt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in punt 2.5.9 aan dat er geen sprake is van een zogenaamde Soering-situatie vermits verzoeker niet van het Belgische grondgebied wordt verwijderd, waar hij zich immers niet bevindt, vermits er ook geen sprake is van terugdrijving naar Turkije en "vermits verzoeker ook nergens betoogt dat hij een reëel risico loopt om blootgesteld te worden aan behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM in zijn land van herkomst, Turkije". Tot slot stelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vast "dat verzoeker op geen enkele wijze betoogt dat hij een reëel risico loopt om blootgesteld te worden aan een flagrante schending van artikel 9 van het EVRM in zijn land van herkomst, Turkije".

In het licht van de voormelde analyse van de rechtspraak van het EHRM in het bestreden arrest waaruit wordt besloten "dat artikel 9 van het EVRM geen recht waarborgt voor vreemdelingen om een verblijfsvergunning te verwerven met het oog op tewerkstelling in een Verdragsluitende Staat, zelfs als de werkgever een religieuze organisatie is", toont verzoeker, met de algemene kritiek dat het hem met de aanvankelijk bestreden beslissing rechtstreeks wordt belet zijn functie van bedienaar van erediensten uit te oefenen en derhalve om het volledige genot te hebben van zijn godsdienst, geen schending aan van artikel 9 van het EVRM. Verder betwist verzoeker niet de vaststelling dat hij niet betoogt zich wel in een situatie te vinden waarin hij zich op artikel 9 van het EVRM zou kunnen beroepen, met name dat hij een reëel risico zou lopen op blootstelling aan een flagrante schending van artikel 9 van het EVRM in zijn land van herkomst, Turkije.

Het eerste middelonderdeel is in die mate ongegrond.

Eerste middelonderdeel: wat de voorgehouden schending van artikel 14 van het EVRM betreft

8. Het is vaststaande rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens dat artikel 14 van het EVRM geen onafhankelijk bestaan heeft aangezien het de gelijkheid waarborgt in “het genot van de rechten en vrijheden”gewaarborgd in het EVRM en zijn protocollen. (zie bv. EHRM (GK) 5 september 2017, nr. 78117/13, Fabian/Hongarije, pt. 112; EHRM (GK) 24 januari 2017, nrs. 60367/08 en 961/11, Khamtokhu en Aksenchik/Rusland, pt. 53; EHRM (GK) 26 april 2016, nr. 62649/10, Izzettin Dogan e.a./Turkije, pt. 155; EHRM (GK) 6 April 2000, nr.34369/97, Thlimmenos/ Griekenland, pt. 40)

Hoger is enerzijds reeds vastgesteld dat verzoeker niet de onwettigheid aantoont van de vaststelling dat hij zich te dezen niet kan beroepen op artikel 9 van het EVRM om een verblijfsvergunning te verkrijgen en anderzijds dat het middelonderdeel niet-ontvankelijk is wat de voorgehouden schending van artikel 1 van het EVRM betreft. Verzoeker verbindt de voorgehouden schending van artikel 14 van het EVRM aan geen andere bepaling van het EVRM. Alleen al om die reden kan hij zich niet dienstig beroepen op artikel 14 van het EVRM.

Het eerste middelonderdeel is in die mate niet-ontvankelijk.

Tweede middelonderdeel

9. Verzoekers kritiek op de beoordeling in het bestreden arrest dat hij zich niet kan beroepen op artikel 191 van de Grondwet is niet-ontvankelijk, alleen al omdat hij enkel de motieven dienaangaande aanvecht en vervolgens zelf stelt dat deze bepaling hier eenvoudigweg niet van toepassing is.

Verder houdt verzoeker in het tweede middelonderdeel wel voor dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van toepassing zijn op de gelijke

behandeling tussen vreemdelingen, doch hij geeft hierin niet aan op welke wijze met het bestreden arrest een ongelijke behandeling zou zijn toegelaten tegenover andere vreemdelingen. De verwijzing naar die grondwetsbepalingen volstaat dan ook niet als uiteenzetting om een eventuele schending van de artikelen 1, 9 en 14 van het EVRM aan te kunnen tonen.

Het tweede middelonderdeel is niet-ontvankelijk.

Conclusie

10. Het eerste middel kan niet tot cassatie leiden.

Tweede middel

Standpunt van verzoeker

11. Verzoeker ontleent een tweede middel aan de schending “van het algemeen beginsel van gelijkheid en non-discriminatie” doordat, samengevat, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ten onrechte heeft besloten dat verzoeker niet aantoont dat de verschillende behandeling die hij ondergaat als imam die in een niet-erkende moskee wenst te prediken ten opzichte van imams die in een erkende moskee wensen te prediken, niet op een objectief criterium steunt en niet redelijk verantwoord is. Verzoeker plaatst vraagtekens bij twee erkenningscriteria in het besluit van de Vlaamse regering van 30 september 2005 ‘houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 30 september 2005), met name de vereiste van “een toelichtende nota […] waaruit de maatschappelijke relevantie van de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap blijkt, met inbegrip van haar betrokkenheid bij het geheel van de lokale leefgemeenschap binnen de gebiedsomschrijving” en van “een schriftelijke verklaring waarin de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap zich ertoe verbindt om individuen die handelen of oproepen om te handelen in

strijd met de Grondwet en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, te weren uit de organisatie van de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap". Volgens verzoeker heeft de eerste rechter zich aldus ten onrechte heeft gebaseerd op een differentiatiecriterium dat de uitoefening van de islamitische eredienst in bepaalde moskeeën nagenoeg onmogelijk maakt en bijgevolg de uitoefening van de eredienst door aanhangers van het islamitische geloof belemmert. Verzoeker beschouwt het besluit van de Belgische Staat een visum al dan niet toe te kennen naargelang de betreffende moskee al dan niet erkend is, trouwens als een discriminerende handeling met onevenredige gevolgen.

12. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker toe dat hij met de verwijzing naar de erkenningscriteria voor geloofsgemeenschappen geen nieuw middel heeft opgeworpen doch slechts zijn voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen reeds aangevoerde stelling, dat de gebruikte criteria om verzoeker de toegang tot het grondgebied te ontzeggen discriminatoir zijn, verder heeft uitgewerkt.

Beoordeling

13. Het middel faalt naar recht in zoverre het de schending aanvoert van artikel 191 van de Grondwet, dat, zoals in het bestreden arrest terecht wordt opgemerkt, een regeling vaststelt die voorziet in een bescherming door gelijkstelling die enkel geldt voor vreemdelingen die op het Belgische grondgebied verblijven.

14. In zoverre het middel de schending van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie aanvoert, steunt het in werkelijkheid voorts op een dubbele kritiek.

Eerst wordt de bestuurlijke overheid in het middel verweten dat ze het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie heeft geschonden doordat ze haar beslissing waarbij het visum wordt geweigerd, motiveert door de omstandig-

heid dat verzoeker om een verblijf in België heeft verzocht met het oog op de uitoefening van de functies van imam in een niet-erkende moskee. Verder wordt in het middel betoogd dat wanneer het bestreden arrest een dergelijke motivering van de beslissing waarbij het visum wordt geweigerd, bekrachtigt, het recht op vrijheid van eredienst, gewaarborgd door artikel 9 van het EVRM, daardoor op discriminerende en onevenredige wijze wordt geschonden.

Wat de toetsing betreft die de eerste rechter heeft uitgevoerd inzake de motivering van de beslissing waarbij het visum wordt geweigerd, blijkt uit het bestreden arrest dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft geoordeeld dat de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandeling die hem ter beoordeling werd voorgelegd, voldeed aan de vereisten van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen'. Het middel laakt noch de schending van de voornoemde wet van 29 juli 1991 noch het feit dat de inhoudelijke motivering van de bestuurshandelingen niet zou zijn onderzocht, en vecht de wijze waarop de bestuursrechter de motivering van de hem voorgelegde bestuurshandeling heeft getoetst, niet terdege aan.

In zoverre het bestreden arrest de discriminerende en onevenredige aantasting van de vrijheid van godsdienst, gewaarborgd door artikel 9 van het EVRM, zou hebben bekrachtigd, is het middel eveneens niet-ontvankelijk aangezien, zoals uit het onderzoek van het eerste middel is gebleken, de kritiek van verzoeker op de passages van het bestreden arrest waarin wordt gesteld dat artikel 9 van het EVRM niet toepasselijk was op de beslissingen inzake het visum, ongegrond is. Verzoekers kritiek betreffende de wettigheid van bepaalde criteria voor de erkenning van plaatselijke kerk- of geloofs-gemeenschappen overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 30 september 2005 is derhalve te dezen niet dienstig.

15. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond en kan derhalve niet tot cassatie leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie april tweeduizend negentien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

met bijstand van

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Debersaques**