CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

CHAMBRES RÉUNIES

A R R Ê T

n° 244.140 du 3 avril 2019

A. 221.931/XI-21.468

En cause : **XXX**
ayant élu domicile chez
Me Kursat BILGE, avocat,
drève de Willerieken 34
1160 Bruxelles

contre:

l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Asile et de la Migration

I. Objet du recours

Le recours en cassation, introduit le 10 avril 2017, sollicite la cassation de l'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers n° 183.664 du 10 mars 2017, rendu en chambres réunies.

II. Déroulement de la procédure

Le recours a été déclaré admissible par une ordonnance n° 12.430 du 19 mai 2017.

Le dossier de la procédure a été déposé.

La partie adverse a déposé un mémoire en réponse et le requérant a déposé un mémoire en réplique sous la forme d'un mémoire de synthèse.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport sur la base de l’article 16 de l’arrêté royal du 30 novembre 2006 'déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d’État'.

Le rapport a été notifié aux parties.

Le requérant a introduit une demande de poursuite de la procédure afin d'être entendu.

Une ordonnance du premier président du Conseil d'État du 9 mai 2018 a renvoyé l'affaire en chambres réunies de la section du contentieux administratif.

Une ordonnance du 9 mai 2018 a fixé l’affaire à l’audience du 7 juin 2018.

M. Luc Cambier, conseiller d’État, a fait rapport.

Mes Kursat Bilge et Rik Van Reusel, avocats, comparaissant pour le requérant, et Mes François Motulsky et Konstantin De Haes, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

En application de l’article 14, alinéa 3, de l’arrêté royal du 30 novembre 2006 ‘déterminant la procédure en cassation devant le conseil d'État’, le Conseil d'État statue au vu du mémoire en réplique, qui se présente comme mémoire de synthèse.

III. Faits

1. Le requérant, de nationalité turque, introduit le 11 septembre 2015 une demande de visa fondée sur l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' (ci-après : la loi sur les étrangers). Le requérant introduit cette demande depuis la Turquie auprès des services d'immigration du Royaume de Belgique dans le but de venir exercer en Belgique les fonctions d'imam dans une mosquée non reconnue par l'État belge.

2. Le 9 septembre 2016, la partie adverse prend une décision de refus de visa.

3. Le 14 septembre 2016, la décision est notifiée au requérant. La décision est motivée comme suit :

> « Considérant que l'intéressé veut obtenir une autorisation de séjour sur base d'une activité en qualité d'Imam, ministre d'un culte reconnu.
> Considérant qu'une désignation d'un ministre d'un culte reconnu doit passer par le représentant officiel de l'Exécutif des Musulmans de Belgique.
> Considérant que la communauté islamique locale, […] où l'intéressé souhaite exercer son activité, n'est pas reconnue par l'État belge.
> Considérant que l'attestation de l'Exécutif des Musulmans de Belgique ne fait que soutenir l'invitation de […] où le demandeur est appelé à exercer ses fonctions, mais qu'elle ne désigne pas l'imam, vu la non-reconnaissance évoquée *supra*.
> Étant donné que le demandeur ne peut pas être désigné officiellement en qualité d'Imam par l'État belge, le visa est refusé ».

4. Le 14 octobre 2016, le requérant introduit un recours en suspension et en annulation contre la décision de refus de visa auprès du Conseil du contentieux des étrangers.

5. Par un arrêt du 10 mars 2017, le Conseil du contentieux des étrangers, statuant en chambres réunies, rejette le recours en annulation et en suspension. Il s'agit de l'arrêt attaqué.

IV. Examen des moyens

Premier moyen

Thèse du requérant

6. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 1er, 9 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 juin 1950 (ci-après : la CEDH).

Dans une première branche, il reproche au Conseil du contentieux des étrangers d'interpréter de manière trop restrictive l'article 1er de la Convention précitée en considérant qu'il ne relève pas de la juridiction de l'État belge parce qu'il ne se trouve pas sur son territoire, alors que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : Cour eur. D.H.) a admis certaines circonstances exceptionnelles « susceptibles d'emporter exercice par l'État contractant de sa juridiction à l'extérieur de ses propres frontières ». Il fait valoir, d'une part, que contrairement à ce que décide l'arrêt, les agents de l'Office des étrangers et les agents diplomatiques ayant traité sa demande de visa ont posé des actes « qui engagent la responsabilité de l'État belge et relèvent de sa juridiction ». Le requérant considère qu'en développant une interprétation trop restrictive de la notion de « juridiction », le juge administratif méconnaît la jurisprudence de la Cour eur. D.H. qui, notamment par son arrêt n° 6289/73 du 9 octobre 1979 en cause *Airey c. Irlande* interprète la notion de « juridiction » visant à une application effective de la CEDH dont « le but est de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs ». Il fait valoir, d'autre part, que le premier juge n'a pas examiné de manière concrète si, en dehors des hypothèses retenues par la Cour eur. D.H., l'État belge n'avait pas exercé dans ce cadre un

contrôle ou une autorité sur le requérant, *quod est*, de sorte qu'il aurait dû constater ensuite que « la décision de refus de visa relève du champ d'application de l'article 9 de la CEDH » dès lors que la principale raison de sa demande de séjour de plus de trois mois réside dans le but de « pouvoir pratiquer et prêcher un culte à destination de la communauté musulmane installée en Belgique » et que le refus de visa l'empêche d'exercer la mission de ministre des cultes qui lui a été confiée et de « jouir pleinement de sa liberté religieuse ».

Dans une seconde branche, le requérant souligne que, dans les deuxième et troisième branches du moyen unique soulevé devant le juge administratif, il avait invoqué la violation des articles 10, 11, 19, 21 et 191 de la Constitution. Il reproche au juge administratif de considérer que, ne se trouvant pas sur le territoire belge, il ne relève pas de l'article 191 précité. Le requérant observe que l'article 191 de la Constitution ne s'applique qu'à l'égalité entre les étrangers et les Belges, mais pas à l'égalité entre les étrangers entre eux. Il fait valoir que les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité des étrangers entre eux et ne s'appliquent pas exclusivement aux étrangers présents sur le territoire belge.

Thèse de la partie adverse

7. La partie adverse conteste la recevabilité du moyen. Elle reproche tout d'abord au requérant de ne pas avoir visé, à l'appui de son moyen, la loi nationale portant assentiment à la CEDH. Elle soutient ensuite que le moyen serait irrecevable à défaut pour le requérant d'identifier les passages de l'arrêt attaqué qu'il critique et d'expliciter de manière précise en quoi les dispositions visées au moyen auraient été violées. Elle fait ainsi valoir que le reproche formulé par rapport à l'interprétation que le premier juge a donné de l'article 1er de la CEDH demeure trop vague et que le requérant ne démontre pas en quoi certains motifs de la décision attaquée méconnaîtraient la portée due à la notion de « juridiction » au sens de l'article 1er de la CEDH.

Appréciation

Quant à l'exception soulevée par la partie adverse

8. Les dispositions de la CEDH réputées violées sont directement applicables en droit belge. L'invocation de ces dispositions est dès lors suffisante pour fonder un moyen de cassation.

Par ailleurs et même s'il est vrai que le requérant n'identifie pas formellement des passages de l'arrêt attaqué, son moyen repose sur une argumentation suffisante dès lors qu'il critique, de manière générale, l'interprétation sur la base de laquelle le juge administratif a considéré que l'exercice par un poste diplomatique belge d'une compétence décisionnelle en matière de délivrance d'un visa ne soumet pas le demandeur de visa à la juridiction de la Belgique au sens de l'article 1er de la CEDH.

L'exception est rejetée.

Première branche du moyen : quant à la violation alléguée de l'article 1er de la CEDH

9. Le requérant soutient que l'arrêt attaqué viole l'article 1er de la CEDH en ce qu'il donne une interprétation trop restrictive de cette disposition pour juger que le requérant ne se trouve pas sous la juridiction de la Belgique.

L'intérêt à un moyen est lié à l'avantage qu'il procurerait en cas de cassation sur la base de la critique qu'il contient. En l'espèce, l'avantage que pourrait procurer la consécration d'une interprétation de la notion de « juridiction » élargie aux actes de délivrance d'un visa long séjour résulterait de la perspective d'une application de l'article 9 de la CEDH auxdites décisions.

Il ressort toutefois de ce qui suit que le Conseil du contentieux des étrangers a bel et bien examiné l'acte initialement attaqué au regard de l'article 9 de la CEDH et que le requérant n'apporte pas la preuve de la violation, dans l'arrêt attaqué, de cette disposition de la Convention. Partant, le requérant ne justifie pas d'un intérêt à la violation alléguée de l'article 1er de la CEDH.

La première branche du moyen est irrecevable dans cette mesure.

Première branche du moyen : quant à la violation alléguée de l'article 9 de la CEDH

10. Le point 3.3.2.3 de l'arrêt attaqué rappelle la teneur de l'article 9 de la CEDH de même que le point de vue du requérant pour qui la partie adverse, de par sa décision de refus de visa, l'empêche de pratiquer son culte, et de prêcher alors qu'il a été désigné par ses autorités nationales pour cette fonction à l'étranger (Belgique). Au point 3.3.2.4 de l'arrêt attaqué, le Conseil du contentieux des étrangers souligne que la présente cause concerne une décision de refus de visa et concerne donc principalement l'immigration et renvoie à la jurisprudence de la CEDH qui considère, également dans des affaires spécifiques relatives à l'article 9 de la CEDH, qu'elle ne garantit pas, en tant que telle, pour un étranger le droit d'entrer ou de résider sur le territoire d'un État dont il n'est pas ressortissant. À l'issue d'un examen détaillé de cette jurisprudence, le Conseil du contentieux des étrangers constate, au point 3.3.2.7 de l'arrêt attaqué, que la décision initialement attaquée n'est pas une mesure qui peut être assimilée à une décision mettant fin à un séjour acquis en Belgique, telle que le non-renouvellement du permis de séjour ou un refus de retour, dès lors que le requérant n'a jamais bénéficié d'un séjour antérieur en Belgique et ne se trouve pas sur le territoire belge, de sorte qu'il n'est donc pas question, dans ce cas, d'une ingérence dans le droit à la liberté de religion et que, par conséquent, il n'y avait pas lieu de procéder à un examen au regard des conditions de l'article 9, paragraphe 2, de la CEDH. Et de poursuivre en disant qu'il ne ressort ni de l'article 9 de la CEDH ni de la jurisprudence de la Cour eur. D.H. que les obligations positives sous l'angle de l'article 9 de la CEDH

emporteraient qu’un État contractant serait, dans une situation de première admission, tenu d’accorder l’entrée et le séjour sur son territoire à un étranger, qui n'a pas encore quitté son pays d'origine et qui n'a jamais séjourné auparavant sur le territoire d'un État contractant, qui souhaite y exercer une activité en tant que ministre d’un culte reconnu, pour la seule raison qu'‘il a été désigné par ses autorités nationales pour cette fonction à l’étranger ou pour la raison que l'Exécutif des Musulmans de Belgique soutient sa nomination comme imam dans une mosquée. Selon le Conseil du contentieux des étrangers, il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour eur. D.H. que l’article 9 de la CEDH ne garantit aucun droit à l’obtention d’un permis de séjour pour un étranger en vue d’exercer un emploi dans un État contractant, même si l'employeur est une organisation religieuse. À titre exhaustif, le Conseil du contentieux des étrangers met en exergue, au point 3.3.2.9, le fait qu’il n’est pas question d'une situation « Soering », dès lors que le requérant n’est, en aucune façon, éloigné du territoire belge sur lequel il ne se trouve en effet pas, dès lors qu’il n’est pas non plus question d’un refoulement vers la Turquie et que le requérant ne fait nullement valoir qu'il court un risque réel d'être soumis à des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH dans son pays d'origine, la Turquie. Enfin, le Conseil du contentieux des étrangers constate que le requérant ne prétend nullement qu'il court un risque réel d'être exposé à une violation flagrante de l'article 9 de la CEDH dans son pays d'origine, la Turquie.

Au regard de l'analyse précitée de la jurisprudence de la Cour eur. D.H. dont les conclusions sont que l'article 9 de la CEDH ne garantit aucun droit à l’obtention d’un permis de séjour pour un étranger en vue d’exercer un emploi dans un État contractant, même si l'employeur est une organisation religieuse, le requérant ne prouve pas la violation de l'article 9 de la CEDH en critiquant, en termes généraux, le fait que l'acte initialement attaqué l'empêche directement d'exercer sa fonction de ministre des cultes et dès lors d'avoir la pleine et entière jouissance de sa liberté de religion. En outre, le requérant ne conteste pas la circonstance qu’il ne soutient pas qu'il se trouve effectivement dans une situation lui permettant de se prévaloir de l'article 9 de la CEDH et notamment qu'il pourrait

encourir un risque réel d'être exposé à une violation flagrante de l'article 9 de la CEDH dans son pays d'origine, la Turquie.

La première branche du moyen n'est, dans cette mesure, pas fondée.

Première branche du moyen : quant à la violation alléguée de l'article 14 de la CEDH

11. Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme que l'article 14 de la CEDH n'existe pas de manière autonome, dès lors qu'il garantit l'égalité dans « la jouissance des droits et libertés » reconnus dans la CEDH et ses protocoles (voir par exemple Cour eur. D.H. (Gde Ch.), 5 septembre 2017, n° 78117/13, *Fabian/Hongrie*, § 112; Cour eur. D.H. (Gde Ch.), 24 janvier 2017, n^{os} 60367/08 et 961/11, *Khamtokhu et Aksenchik/Russie*, § 53; Cour eur. D.H. (Gde Ch.), 26 avril 2016, n° 62649/10, *Izzettin Dogan e.a./Turquie*, § 155; Cour eur. D.H. (Gde Ch.), 6 avril 2000, n° 34369/97, *Thlimmenos/ Grèce*, § 40).

Il a déjà été constaté ci-dessus, d'une part, que le requérant ne démontre pas l'irrégularité de la constatation selon laquelle il ne peut, en l'espèce, invoquer l'article 9 de la CEDH pour obtenir un permis de séjour et, d'autre part, que la branche du moyen est irrecevable en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 1er de la CEDH. Le requérant n'assortit la violation alléguée de l'article 14 de la CEDH d'aucune autre disposition de celle-ci. Par cela seul, ce motif fait déjà obstacle à ce qu'il invoque utilement l'article 14 de la CEDH.

La première branche du moyen est irrecevable dans cette mesure.

Seconde branche du moyen

12. Le grief que le requérant formule à propos de l'appréciation de l'arrêt attaqué selon laquelle il ne peut pas invoquer l'article 191 de la Constitution est

irrecevable, ne fût-ce que parce qu'il n'attaque que les motifs y afférents et affirme ensuite lui-même que cette disposition n'est tout simplement pas applicable en l'espèce.

En outre, dans la seconde branche du moyen, le requérant soutient toutefois que les articles 10 et 11 de la Constitution sont applicables à l'égalité de traitement entre étrangers, mais il n'y indique cependant pas en quoi l'arrêt attaqué aurait autorisé une différence de traitement par rapport à d'autres étrangers. La référence à ces dispositions constitutionnelles est dès lors insuffisante comme explication pour pouvoir démontrer une éventuelle violation des articles 1er, 9 et 14 de la CEDH.

La seconde branche du moyen est irrecevable.

Conclusion

13. Le premier moyen ne peut pas conduire à la cassation

Second moyen

Thèse du requérant

14. Le requérant prend un second moyen de la violation « du principe général d'égalité et de non-discrimination », en ce qu'en substance, le Conseil du contentieux des étrangers a, à tort, décidé qu'il ne démontre pas que la différence de traitement qu'il subit en tant qu'imam désireux de prêcher dans une mosquée non reconnue par rapport aux imams désireux de prêcher dans une mosquée reconnue, « ne repose pas sur un critère objectif et n'est pas raisonnablement justifiée ». Selon le requérant, le premier juge s'est ainsi, à tort, appuyé sur un critère de différenciation aboutissant à rendre quasiment impossible l'exercice du culte musulman dans certaines mosquées et, partant, « entrav[ant] l'exercice de leur culte par des personnes de confession musulmane ». Le requérant estime qu'en

décidant d'octroyer ou non un visa en fonction de la reconnaissance ou non-reconnaissance de la mosquée concernée, l'État belge pose un acte discriminatoire ayant des conséquences disproportionnées.

Appréciation

15. Le moyen manque en droit en ce qu'il invoque la violation de l'article 191 de la Constitution qui organise, comme l'a souligné à juste titre l'arrêt attaqué, un mécanisme de protection par assimilation réservé aux étrangers qui résident sur le territoire belge.

16. Pour le surplus et en tant qu'il invoque la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, le moyen repose en réalité sur une double critique.

Il reproche, tout d'abord, à l'autorité administrative d'avoir violé le principe d'égalité et de non-discrimination en motivant la décision de refus de visa par la circonstance que le requérant sollicitait un séjour en Belgique en vue d'exercer les fonctions d'Imam dans une mosquée non reconnue.

Il soutient, en outre, qu'en validant une telle motivation de la décision de refus de visa, l'arrêt attaqué porte atteinte de manière discriminatoire et disproportionnée au droit à la liberté de culte garanti par l'article 9 de la CEDH.

En ce qui concerne le contrôle exercé par le premier juge sur la motivation de la décision de refus de visa, il appert de l'arrêt attaqué que le juge administratif a considéré que la motivation formelle de l'acte administratif soumis à sa censure répondait aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Le moyen qui ne vise ni la violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée ni un manquement dans l'examen de la motivation interne des actes administratifs ne critique pas utilement la manière

dont le juge administratif a exercé son contrôle sur la motivation de l'acte administratif soumis à sa censure.

En ce qui concerne l'atteinte discriminatoire et disproportionnée que l'arrêt attaqué aurait portée à la liberté de religion garantie par l'article 9 de la CEDH, cet aspect du moyen est également irrecevable dès lors que, comme l'examen du premier moyen a permis de le constater, la critique du requérant contre les passages de l'arrêt attaqué qui ont déclaré que l'article 9 de la CEDH n'était pas applicable aux décisions prises en matière de visa est non fondée.

17. Le second moyen, dans la mesure où il est recevable, est non fondé.

V. Indemnité de procédure

18. La partie adverse sollicite la condamnation du requérant au paiement d'une indemnité de procédure fixée au montant de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à cette demande.

DÉCISION

Article 1er.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique des chambres réunies de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le trois avril deux mille dix-neuf, par :

Geert DEBERSAQUES,	président de chambre,
Colette DEBROUX,	président de chambre,
Carlo ADAMS,	conseiller d'État,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Yves HOUYET,	conseiller d'État,
Kaat LEUS,	conseiller d'État,

assistés de

Gregory DELANNAY,	greffier en chef.

Le Greffier en chef, **Le Président,**

Gregory DELANNAY **Geert DEBERSAQUES**