

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.148 du 12 septembre 2025

A. 237.421/VI-22.430

En cause : **Y. S.,**
ayant élu domicile chez
M^e Kursat BILGE, avocat,
Drève de Willericken 34
1160 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise 522/14
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 octobre 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 8 août 2022 du directeur de la Migration économique du service public régional de Bruxelles déclarant la demande de permis unique pour [le requérant] du 4 mars 2022 incomplète et, partant, irrecevable ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 juin 2025.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. Xavier Close, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{cs} Kursat Bilge et Michaël Pilcer, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Delphine Steinier *loco* M^e Elisabeth Derriks, avocat, comparaissant pour la partie adverse.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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

III. Exposé des faits utiles

1. Le 23 juin 2020, le requérant, de nationalité turque, introduit auprès des services compétents de la partie adverse, par le biais de son employeur, la Présidence des affaires religieuses de Turquie, au moyen du formulaire prévu pour les demandes introduites sur la base du régime de dispense de permis de travail, une demande de permis unique afin de pouvoir officier en qualité d'imam à la mosquée « Merkez » d'Anderlecht, selon un régime de travail de 6 jours par semaine, pour un terme allant du 16 juillet 2020 au 16 juillet 2025.

À cette demande est jointe, notamment, une attestation du conseiller pour les affaires sociales de l'ambassade de Turquie à Bruxelles stipulant que le requérant « est nommé par le Gouvernement turc, en lieu et place de l'imam monsieur [B.K.] qui retourne en Turquie le 15/07/2020, pour organiser les services religieux de la Mosquée d'Anderlecht sise rue Auguste Gevaert 39 à 1070 Bruxelles, conformément à la demande introduite par la communauté musulmane turque » et que « durant sa

mission en Belgique dont la durée est de cinq ans, monsieur [Y.S.] percevra une rémunération (1.995,-euros par mois) payée par le consulat général de Turquie à Bruxelles ».

2. Le 6 juillet 2020, la partie adverse déclare cette demande « complète et dès lors recevable ». Le même jour, elle adopte une décision d’octroi d’une autorisation de travail en application de l’article 2, alinéa 1^{er}, 6^o, de l’arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l’occupation des travailleurs étrangers (dispense de l’obligation d’obtenir un permis de travail) pour un terme allant du 16 juillet 2020 au 15 juillet 2021.

Le dossier est alors transmis à l’Office des étrangers afin qu’il se prononce sur le volet autorisation de séjour de la demande de permis unique.

3. Le 17 juillet 2020, l’Office des étrangers délivre au requérant un permis unique (annexe 46) et l’informe que cette décision est également transmise au Consulat Général de Belgique à Istanbul et qu’un visa D valable un an lui est accordé.

4. Le requérant débute sa mission d’imam à la mosquée d’Anderlecht le 15 novembre 2020.

5. Le 18 mai 2021, il sollicite, par le biais de son employeur, le renouvellement de son permis unique.

Par une décision du 25 mai 2021, la partie adverse déclare cette demande recevable. Par une décision distincte du même jour, elle accorde le renouvellement de l’autorisation de travail.

Le dossier est ensuite transmis à l’Office des étrangers qui, le 26 mai 2021, accorde au requérant un permis unique valable un an.

6. Le 4 mars 2022, le requérant introduit, toujours par l’intermédiaire de son employeur, une demande de renouvellement de son permis unique, au moyen du formulaire « demande d’autorisation de travail de plus de 3 mois pour un travailleur de nationalité étrangère (y compris stagiaire) employeur établi en Belgique Permis unique ». Il est précisé, dans ledit formulaire, que l’occupation concerne une fonction d’imam relevant de la catégorie « ministre d’un culte reconnu ».

7. Le 8 août 2022, la partie adverse déclare la demande irrecevable aux termes d'une décision ainsi motivée :

« [...] »

Considérant ce qu[i] suit :

1. La présente demande de renouvellement de permis unique a pour objet l'exercice d'une fonction de ministre du culte, pour laquelle le demandeur fait valoir une dispense de l'obligation d'obtenir un permis de travail ;

2. L'article 2, 6° de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers est formulé de la manière suivante :

“ Sont dispensés de l'obligation d'obtenir un permis de travail :
[...]

6° les ministres des cultes reconnus, pour les activités relevant de leur ministère”

3. Les dispenses de l'obligation d'obtenir un permis de travail sont “contenues” dans le permis unique permettant au ressortissant étranger de séjourner et de travailler en Belgique (article 16, alinéa 2, de l'accord de coopération du 2 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région de flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers).

4. Il en résulte nécessairement que, lorsqu'un ressortissant étranger introduit une demande de permis unique entrant dans le cadre de l'accord de coopération du 2 février 2018, précité, il appartient à l'autorité régionale de constater expressément que le ressortissant étranger est dispensé de l'obligation d'obtenir au préalable une autorisation de travail.

5. L'autorité régionale est, dès lors, sans conteste compétente pour constater, au vu des éléments fournis par le demandeur, que les conditions de la dispense dont celui-ci se prévaut ne sont pas réunies.

6. En l'espèce, le demandeur de permis unique considère qu'il peut bénéficier de la dispense établie par l'article 2, 6°, de l'arrêté royal précité. Cette dispense n'est cependant applicable qu'aux ministres des cultes reconnus, c'est-à-dire aux ministres des cultes dont le traitement est pris en charge par l'Etat, ainsi que cela se déduit de l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution.

7. Sur le plan procédural, l'article 18/14 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 précité, dispose qu'à la demande de permis unique doit être jointe la preuve “qu'il s'agit d'un culte reconnu et que l'intéressé est ministre du culte”. Cette disposition prévoit que la preuve peut être rapportée par une copie de l'acte de désignation par le SPF Justice ou par la preuve de cette désignation, pour autant qu'elle soit fournie par le responsable belge du culte reconnu. Il en résulte que la preuve de la prise en charge par l'Etat du traitement du ministre du culte – et ainsi, de sa “désignation” par l'Etat – peut être rapportée de manière assez souple, mais qu'à tout le moins, les éléments communiqués par le demandeur doivent établir que les prestations de travail qu'il envisage de réaliser en Belgique correspondent exclusivement à celles qui relèvent du ministère du culte.

8. Par ailleurs, la dispense de l'obligation d'obtenir un permis de travail, prévue en faveur des ministres des cultes reconnus, est circonscrite “aux activités relevant de

leur Ministère”. Par conséquent, il appartient au demandeur de permis unique, qui se prévaut de cette dispense, d’établir que les prestations de travail qu’il envisage de réaliser en Belgique correspondent exclusivement à celles qui relèvent du ministère d’un ministre du culte.

9. Or, les documents déposés à l’appui de la présente demande ne satisfont pas aux exigences exposées ci-dessus, dès lors qu’ils ne permettent nullement d’établir la prise en charge par l’Etat du traitement du demandeur de permis unique.

La demande n’est donc pas complète, au sens de l’article 19, §§ 1^{er} et 2, de l’accord de coopération du 2 février 2018, précité.

10. La demande de permis unique ne permet donc pas d’établir que les conditions de la dispense de l’obligation d’obtenir un permis de travail, prévue par l’article 2, 6°, de l’arrêté royal précité, sont réunies. Elle est, en conséquence, incomplète et, partant, irrecevable.
(...) ».

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Le requérant soulève un premier moyen pris « de la violation de l’article 19 de l’accord de coopération du 2 février 2018, entre l’État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d’octroi d’autorisations de travail et d’octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l’emploi et au séjour des travailleurs étrangers, [...] de l’erreur manifeste d’appréciation, de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation matérielle des actes administratifs, du principe du raisonnable et du principe de bonne administration ».

Il soutient qu’en violation de l’article 19 de l’accord de coopération du 2 février 2018 précité, sa demande a été déclarée irrecevable car incomplète sans qu’au préalable la partie adverse lui ait réclamé par écrit les documents considérés comme manquants.

Il en déduit que l’acte attaqué est fondé sur un motif qui n’est ni pertinent ni admissible, en méconnaissance de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation matérielle des actes administratifs. Le requérant considère également qu’en s’abstenant de lui demander

de compléter sa demande, la partie adverse a violé les principes de bonne administration et du raisonnable et commis une erreur manifeste d'appréciation.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse conteste la recevabilité du moyen en tant qu'il est pris de la violation du principe du raisonnable et du principe de bonne administration au motif que le requérant n'expose pas en quoi elle aurait concrètement violé ces principes. Elle fait également valoir que le requérant néglige d'identifier le principe de bonne administration qu'il lui reproche d'avoir méconnu.

Elle soutient par ailleurs que le moyen est dirigé contre un motif surabondant de l'acte attaqué de sorte que le requérant n'y a pas intérêt. Elle expose que l'acte attaqué ne s'est pas limité à un examen de la recevabilité de la demande, qu'il a procédé à son examen au fond et qu'à titre principal, la décision entreprise est justifiée par le constat que le requérant ne peut pas bénéficier de la dispense (de permis de travail) prévue à l'article 2, alinéa 1^{er}, 6^o, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le motif relatif au caractère incomplet de la demande est jugé déterminant, elle fait valoir, en substance, que le caractère incomplet de la demande étant déduit du constat que le requérant n'y a pas joint la preuve que son traitement est pris en charge par l'État belge, ce dernier n'a intérêt à la critique dirigée contre ce motif de l'acte que s'il soutient que son traitement est pris en charge par l'État belge ou s'il joint à son recours la preuve de la prise en charge de son traitement par le Trésor public. Elle constate qu'en définitive, le requérant n'établit pas avoir la qualité de ministre d'un culte reconnu telle que définie à l'article 181, §1^{er}, de la Constitution, qui donne droit à la dispense.

C. Mémoire en réplique

Le requérant conteste l'irrecevabilité partielle du moyen. Il soutient qu'il apparaît clairement de l'articulation des griefs développés dans sa requête introductive qu'il reproche à la partie adverse d'avoir méconnu les principes de bonne administration et du raisonnable en adoptant à son égard une décision d'irrecevabilité fondée sur le motif que certains des documents exigés par la réglementation sont manquants sans lui avoir au préalable réclamé ces documents.

Il affirme qu'il appert d'une simple lecture de l'acte attaqué que le motif principal est le caractère incomplet et par conséquent irrecevable de la demande. Il tire argument du fait que la décision indique que la demande est déclarée « irrecevable en vertu de l'article 19, § 3, de l'accord de coopération du 2 février 2018 ». Il fait valoir que par cette formulation, l'acte critiqué se donne pour fondement légal l'article 19, § 3, précité, qui est la disposition qui régit la procédure d'examen de la recevabilité des demandes de permis unique. Il réplique encore que, dans la mesure où elle prétend prendre sa décision sur le fondement de l'article 19, § 3, de l'accord de coopération visé par le moyen, il appartenait à la partie adverse d'appliquer complètement et correctement cette disposition et dès lors de l'inviter par écrit à produire les documents qu'elle estimait manquants, ce dont elle s'est abstenue. Subsidiairement, le requérant soutient que rien dans la motivation de l'acte attaqué ne permet de considérer que les motifs fondés sur les articles 2, alinéa 1^{er}, 6 et 18/14 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 s'inscriraient dans le cadre d'un examen au fond ni que ces motifs seraient surabondants. Selon lui, il ressort au contraire de l'acte attaqué que la partie adverse se fonde sur lesdites dispositions pour conclure au caractère incomplet, et par voie de conséquence irrecevable, de sa demande.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité

La partie adverse ne peut d'abord être suivie lorsqu'elle affirme que le motif déterminant de sa décision est un examen au fond de la demande à l'issue de laquelle elle « a déterminé [...] si le requérant pouvait bénéficier de l'article 2, alinéa 1^{er}, 6°, de l'arrêté royal » du 9 juin 1999.

La partie adverse a fait le choix de ne pas examiner le dossier sur le fond et de déclarer la demande « incomplète et, partant, irrecevable ». Les motifs déterminants de l'acte attaqué sont donc ceux qui fondent son appréciation sur le caractère complet du dossier.

La partie adverse soutient ensuite que le requérant ne dispose pas d'un intérêt à soulever le premier moyen puisque, à supposer qu'il lui ait été donné l'occasion de compléter son dossier, il n'aurait pas pu déposer une preuve que son traitement est pris en charge par l'État belge. La reconnaissance du bien-fondé de ce moyen n'est dès lors, selon elle, pas susceptible d'exercer une influence sur la décision prise.

Cette exception ne peut pas non plus être accueillie.

Le requérant a introduit auprès de la partie adverse, le 30 mai 2022, par l'intermédiaire de son employeur, une demande visant au renouvellement du permis unique qui lui avait été délivré pour exercer la fonction d'imam à la mosquée de Schaerbeek.

Les articles 17 et 18 de l'accord de coopération du 2 février 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers disposent que « la demande d'autorisation de séjour à des fins de travail pour une période de plus de nonante jours est introduite sous la forme d'une demande d'autorisation de travail » et que cette demande « vaut demande d'autorisation de séjour ». Elle doit être introduite « par le ressortissant d'un pays tiers par le biais de son employeur auprès de l'autorité régionale territorialement compétente », la région concernée étant chargée de déterminer « les conditions et modalités d'introduction de la demande ».

Dans sa version applicable en Région de Bruxelles-Capitale au moment du dépôt de la demande de renouvellement, l'article 18 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, impose que la demande de permis unique soit introduite « au moyen d'un formulaire mis à disposition par Bruxelles Économie et Emploi », complété par les informations relatives à l'employeur, au travailleur et au travail concerné. Les articles 18/2 et 18/3 du même arrêté royal énoncent les documents devant être joints à cette demande.

La partie adverse ne conteste pas que le formulaire visé à l'article 18 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 précité et les documents énoncés par les articles 18/2 et 18/3 du même arrêté ont bien été déposés à l'appui de la demande de renouvellement introduite par le requérant.

L'article 7 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers habilite le Roi – désormais le gouvernement régional – à dispenser « les catégories de travailleurs étrangers qu'Il détermine, de l'obligation d'obtenir un permis de travail ». Les employeurs de ces travailleurs sont alors également « dispensés de l'obligation d'obtenir une autorisation d'occupation ». En exécution de cette disposition, l'article 2 de l'arrêté royal du 9 juin 1999, dans sa version applicable

au litige, détermine les catégories de travailleurs dispensés réglementairement de l'obligation d'obtenir un permis de travail, parmi lesquels « 6° les ministres des cultes reconnus, pour les activités relevant de leur ministère ».

Pour revendiquer le bénéfice de cette dispense particulière, l'article 18/14 de l'arrêté royal prévoit, en ces termes, le document supplémentaire devant être joint à la demande de permis unique :

« S'il s'agit de travailleurs visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 6°, au formulaire visé à l'article 18 et aux documents visés aux articles 18/2 et 18/3, l'employeur joint la preuve qu'il s'agit d'un culte reconnu et que l'intéressé est ministre du culte, et ce au moyen d'une copie de l'acte de désignation par le SPF Justice ou de la preuve de la désignation par le responsable belge du culte reconnu. La durée de la mission est mentionnée ».

L'acte attaqué tient pour incomplet le dossier du requérant, en application de cet article, car les pièces déposées à l'appui de sa demande de permis unique n'établissent pas « la prise en charge par l'État du traitement du ministre du culte ». Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient qu'il était vain de permettre au requérant de compléter son dossier à cet égard, puisqu'il ressort de sa demande qu'il n'est pas rémunéré par l'État belge en tant que ministre du culte.

L'article 18/14 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 énonce toutefois précisément les documents destinés à démontrer qu'un demandeur bénéficie de l'exemption de permis de travail prévue par l'article 2, 6°, du même arrêté. Il s'agit soit de l'acte de désignation de l'intéressé en tant que ministre du culte par le SPF Justice, soit de la preuve de la désignation « par le responsable belge du culte reconnu ». L'acte attaqué, et à sa suite le mémoire en réponse, en ce qu'ils affirment que le demandeur devait apporter la preuve « de la prise en charge par l'État du traitement du ministre du culte – et ainsi de sa “désignation” par l'État », reviennent à ériger en condition de recevabilité de la demande le dépôt d'un document dont la production n'est pas prévue par cette disposition.

L'exception de la partie adverse, qui repose sur l'affirmation qu'est nécessairement irrecevable la demande de permis unique introduite par un ministre du culte à laquelle ne peut être jointe la preuve de la prise en charge de son traitement par l'État, est fondée sur un postulat erroné.

L'exception est, de ce fait, rejetée.

B. Quant au fond

L'article 19, § 2, de l'accord de coopération du 2 février 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers impose à l'autorité régionale, lorsqu'elle constate que des informations ou des documents manquent à un dossier de demande de permis unique, de préciser par écrit au demandeur « les informations ou documents complémentaires qu'il doit produire dans un délai de quinze jours à compter de la notification du courrier réclamant ces documents ». Cette disposition ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité concernée.

En l'occurrence, la partie adverse a estimé la demande du requérant incomplète en raison de l'absence, en annexe de sa demande, d'une preuve « de la prise en charge par l'État du traitement du ministre du culte » et d'une preuve « que les prestations de travail qu'il envisage de réaliser en Belgique correspondent exclusivement à celles qui relèvent du ministère d'un ministre du culte ».

Le moyen n'invite pas le Conseil d'État à déterminer si, au regard des informations et documents requis par l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, la partie adverse pouvait conditionner la recevabilité de la demande du requérant au dépôt de ces deux preuves.

Il importe toutefois, en toute hypothèse, de constater que la partie adverse ne pouvait pas déclarer la demande de renouvellement du permis unique incomplète, et donc irrecevable, sans identifier au préalable l'information ou le document réglementairement requis manquant au dossier, et sans proposer par écrit au requérant de le compléter.

Le premier moyen est fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

L'annulation de l'acte attaqué justifie que les autres dépens soient mis à charge de la partie adverse.

VII. Remboursement

Il apparaît à la consultation du compte bancaire ouvert auprès du service désigné au sein du Service public fédéral des Finances comme compétent pour percevoir les droits et les contributions qui sont à payer dans le cadre d'une procédure introduite devant le Conseil d'État que le droit et la contribution relatifs à l'introduction de la requête ont été payés deux fois, un premier paiement de 222 euros ayant été effectué le 11 octobre 2022, à la suite de l'envoi d'un courrier erroné par le greffe, et un second paiement de 224 euros en date du 20 octobre 2022. Il y a dès lors lieu de rembourser à la partie requérante le montant de 222 euros indûment payé.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 8 août 2022 du directeur de la Migration économique du service public régional de Bruxelles déclarant irrecevable la demande de renouvellement de permis unique introduite par le requérant le 4 mars 2022 est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Article 3.

Le montant de 222 euros versé indument par la partie requérante lui sera remboursé par le service désigné au sein du Service public fédéral des Finances comme compétent pour percevoir les droits et les contributions qui sont à payer dans le cadre d'une procédure introduite devant le Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 septembre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,	conseillère d'État, présidente f.f.,
Xavier Close,	conseiller d'État,
Aurélien Vandeburie,	conseiller d'État,
Adeline Schyns,	greffière.

La greffière,

La Présidente,

Adeline Schyns

Florence Piret