



Arrêt

**n° 183 663 du 10 mars 2017
dans l'affaire X / CR**

En cause : X

Ayant élu domicile : X

Contre :

l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative

LES CHAMBRES REUNIES DU CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS,

Vu la requête introduite le 14 octobre 2016, par X, qui déclare être de nationalité turque, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de refus de visa, prise le 9 septembre 2016.

Vu le titre 1er bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 19 octobre 2016 avec la référence X.

Vu la note d'observation et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 3 janvier 2017 convoquant les parties à l'audience du 18 janvier 2017.

Entendu, en son rapport, S. GOBERT, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Mes E. SOUAYAH et R. DANEELS *loco* Mes K. BILGE et C. VERBROUCK, avocats, qui comparaissent pour la partie requérante, et Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. Le 5 octobre 2015, la partie requérante a introduit 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 dénommée la « loi du 15 décembre 1980 »), en vue d'exercer des fonctions d'imam auprès d'une mosquée.

1.2. En date du 9 septembre 2016, la partie défenderesse a pris une décision de refus de visa, notifiée à la partie requérante le 4 octobre 2016.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

« *Commentaire :*

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, le [C.c.t.m.N.], où l'intéressé souhaite exercer son activité, n'est pas reconnue par l'Etat belge.

Considérant que l'attestation de l'Exécutif des Musulmans de Belgique ne fait que soutenir l'invitation du Centre culturel turc et musulman de Namur où le demandeur est appelé à exercer ses fonctions, mais qu'elle ne désigne pas l'imam, vu la non reconnaissance évoquée supra.

Considérant que le demandeur ne peut pas être désigné officiellement en qualité d'Imam par l'Etat belge, le visa est refusé. »

2. Exposé des moyens d'annulation

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 9 et 62 de la loi du 15 décembre 1980, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 9 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée la « CEDH »), des articles 10, 11, 19 et 191 de la Constitution, du principe général de non-discrimination et des principes de bonne administration, notamment du principe de confiance légitime, du devoir de minutie et de motivation adéquate, de l'égalité devant la loi et du principe général de non-discrimination, du principe du délai raisonnable et de l'obligation de transparence.

2.1.1. Dans une première branche, intitulée « *la motivation formelle au regard de la ligne de conduite de la partie adverse* », la partie requérante soutient que « *la motivation de la partie adverse est lacunaire et ne permet pas à l'intéressé de comprendre les motifs à l'origine du refus.* »

Elle fait valoir, en l'espèce, que « *[...] [...], la partie adverse a refusé la demande de visa au motif que le demandeur ne peut pas être désigné officiellement par l'Etat belge, via l'Exécutif des Musulmans, sans examiner la question de la désignation par les autorités nationales, alors qu'il ressort de la Question parlementaire n°3-3801 (Sénat de Belgique 2005-2006, Bulletin 3-60) que pour prouver sa qualité d'imam, ou pour justifier la délivrance d'un visa pour venir en Belgique en cette qualité, le demandeur doit, soit être désigné par l'Exécutif des Musulmans de Belgique, soit être désigné par ses autorités nationales. L'absence de désignation officielle par l'Exécutif des musulmans ne peut constituer une motivation adéquate de la décision attaquée alors qu'une autre condition, celle de la désignation par les autorités nationales est remplie et que l'une des conditions suffit selon la pratique constante de l'administration depuis des années. Jusqu'il y a peu, tant les imams affectés à des mosquées reconnues, que non reconnues pouvaient obtenir un visa, indépendamment de la possibilité pour l'Exécutif des Musulmans de les désigner auprès d'un poste ouvert par le SPF Justice, lorsque les personnes concernées apportaient la preuve de la désignation par les autorités nationales, ce qui est le cas en l'espèce. Par ailleurs, lorsqu'une autorité se départit d'une conduite constante qu'elle a adoptée pendant un certain temps, elle doit motiver davantage sa décision pour justifier son changement d'attitude (C.E., n°39.036, 20/3/1992 ; C.E., n° 146.116, 16/6/2005), ce qu'elle n'a pas fait en l'espèce. En effet, la partie adverse n'explique ni son revirement d'appréciation dans sa motivation, ni les raisons pour lesquelles l'attestation prouvant la nomination par les autorités nationales n'est pas prise en compte, laissant la partie requérante en défaut de comprendre pourquoi son visa lui a été refusé alors que d'autres visas ont été accordés dans des situations comparables. [...]. Partant, la partie adverse a commis un excès de pouvoir et a violé les articles 2 et 3 de la loi du 29.07.1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et les articles 9 et 62 de la loi du 15 décembre 1980. »*

2.1.2. Dans une deuxième branche, intitulée « *la liberté de religion* », la partie requérante soutient que « *la partie adverse n'a pas tenu compte de la liberté religieuse et a porté atteinte à ces libertés fondamentales.* »

Rappelant le texte de ces dispositions, elle plaide que « *ces libertés fondamentales sont consacrées aux articles 19 et 21 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 9 de la [CEDH] et qu'il découle de ces dispositions l'obligation pour l'Etat belge d'effectuer une balance des intérêts en cas d'atteinte portée à ces libertés fondamentales.* ». Elle soutient que « *L'Etat est non seulement tenu à une obligation*

négative de ne pas entraver et de respecter la liberté des communautés religieuses de se constituer et de s'organiser comme elles l'entendent (voy. entre autres Cour eur. D.H., arrêt Hassan et Tchaouch c. Bulgarie du 26 octobre 2000), mais il est également tenu à une obligation positive de protéger la liberté des cultes et de veiller à ce qu'elle ne soit pas théorique et illusoire, mais concrète et effective (Cour eur. D.H., Jakôbski c. Pologne, § 47, et Eweida et autres c. Royaume-Uni, § 84). [...] L'article 9, §2, de la CEDH implique que toute ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de religion doit répondre à un «besoin social impérieux». L'examen de proportionnalité implique également que but légitime recherché ne puisse être atteint par aucune autre mesure moins contraignante et plus respectueuse du droit fondamental en cause. [...] En l'espèce, la partie adverse, [...], empêche le requérant de pratiquer son culte, et de prêcher [...]. Il s'agit, sans conteste, d'une restriction à sa liberté religieuse, [...]. [...] Or, dans sa motivation, la partie adverse ne fait pas mention d'un tel examen de proportionnalité [...]. Ce faisant, elle a déjà méconnu son obligation de gestion consciencieuse et son devoir de motivation. En outre, si elle avait procédé à un tel examen, la partie adverse n'aurait pu que conclure que l'atteinte à la liberté de religion du requérant était disproportionnée, en l'espèce, et ne répondait pas aux exigences du second paragraphe de l'article 9 de la CEDH. [...] Rien dans la loi ne permet de déduire que seuls les imams amenés à exercer une activité dans une mosquée reconnue par l'Etat belge, sont autorisés à entrer et à séjourner en Belgique. Tout au plus a-t-il été exprimé par les autorités politiques en 2006 que les imams qui souhaitent venir en Belgique afin d'exercer leur activité dans une mosquée en Belgique doivent soit être désignés pas leurs autorités nationales, soit par l'Exécutif des musulmans de Belgique. Dès lors, la restriction à la liberté religieuse du requérant n'est pas prévue par la loi. Ensuite, aucun objectif de sécurité publique, de protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publique ou encore de [sic] lié à la protection des droits et libertés d'autrui n'est identifié dans la décision entreprise. Enfin, à supposer que la partie adverse poursuit un objectif de sécurité publique ou de protection de l'ordre ou de la morale, rien ne démontre que le moyen mis en œuvre est le moins contraignant et le plus respectueux du droit fondamental en cause. En effet, si les autorités souhaitent préserver la sécurité publique et l'ordre public, la désignation du requérant par ses autorités nationales et la lettre de soutien de l'Exécutif des musulmans suffit à répondre à cette considération impérieuse. [...] Le fait que la mosquée dans laquelle l'imam serait amené à exercer ses fonctions soit ou non reconnue, est sans incidence sur le contrôle de qualité de la formation des imams, ni même sur le contrôle de leurs activités en Belgique. Il en découle que le refus d'accès au territoire, empêchant le requérant d'exercer les fonctions religieuses pour lesquelles il a été désigné, au seul motif que la mosquée d'accueil ne serait pas encore reconnue,- ce qui constitue un critère non pertinent- constitue une atteinte disproportionnée dans le droit à la liberté religieuse du requérant. [...] .»

Elle conclut qu'« en refusant la demande de visa du requérant, en ne procédant pas à un examen de proportionnalité au regard du droit à la liberté de religion du requérant et en ne motivant pas sa décision au regard de ce droit fondamental, la partie adverse a violé les articles 19 et 21 de la Constitution, ainsi que l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que les articles 62 de la loi du 15.12.1960 [sic] et les articles 2 et 3 de la loi du 29.07.1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et les principes de bonne administration, notamment le principe de proportionnalité, et le principe de gestion consciencieuse. »

2.1.3. Dans une troisième branche, intitulée « *le principe d'égalité et de non-discrimination* », la partie requérante soutient que « *la partie adverse introduit une différence de traitement entre des imams venant prêcher dans une mosquée reconnue et des imams venant prêcher dans une mosquée non reconnue.* »

Elle fait valoir que « *les articles 10 et 11 et 191 de la Constitution ainsi que l'article 14 de la CEDH lu en combinaison avec l'article 9 de la même convention, de même que le principe général de non-discrimination s'opposent à ce que les autorités traitent de manière différente des personnes se trouvant dans des situations comparables.* ». Elle plaide que « *Les articles 10 et 11 de la Constitution posent le principe d'égalité et non-discrimination entre les belges. L'article 191 de la Constitution pose un principe d'assimilation, à savoir que les étrangers bénéficient de l'ensemble des droits et libertés énumérées au titre II de la Constitution, en ce compris les articles 10 et 11 [...]. La règle d'égalité interdit une différence de traitement entre des personnes ou catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables* » et rappelle la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle expose qu'« *En l'espèce, [...] la partie adverse crée une différence de traitement entre les imams amenés à exercer leur fonction dans une mosquée reconnue et ceux, comme le*

requérant, qui sont amenés à exercer leur fonction dans une mosquée non encore reconnue. Que les mosquées en Belgique dans lesquelles les imams sont désignés soient reconnues ou non, les imams turcs de la première catégorie et de la deuxième catégorie sont tous de même nationalité, envoyés dans le même pays, la Belgique, pour une mission de trois ans maximum, fonctionnaires de l'Etat turc et désignés par le Ministère des affaires religieuses en Turquie, prêchant la même religion, ayant suivi la même formation, et étant dans les deux cas soutenus par l'Exécutif des Musulmans. Il découle de tous ces éléments que ces deux catégories de personnes se trouvent effectivement dans des situations comparables. Lorsque des personnes se retrouvent dans des situations comparables, il ne peut y avoir de différence de traitement qui ne soit pas fondée sur un critère objectif et une justification raisonnable. Or, à supposer qu'il s'agisse d'un critère objectif, la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée puisque, comme exposé dans la deuxième branche du moyen, il n'existe pas de rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. A supposer que l'objectif légitime poursuivi par la partie adverse soit la sécurité nationale ou l'ordre public, rien ne démontre que le fait que la mosquée dans lequel l'imam exercerait ses fonctions soit reconnue ou non, constitue un critère pertinent. [...]. Si l'objectif visé de la mesure est la sécurité nationale ou l'ordre public, la différence de traitement basée sur la reconnaissance ou non de la mosquée n'est pas un critère pertinent et ne permet pas d'atteindre l'objectif visé. Au contraire, l'Exécutif des Musulmans confirme dans son attestation (pièce 5) que l'absence d'un ministre du culte turc prônant l'ouverture désigné par le Ministère des affaires religieuses en Belgique laisse le champ libre à des prédicateurs autoproclamés qui pourraient être plus radicaux. Ceci signifie qu'une mauvaise appréciation a été réalisée par la partie adverse et que l'objectif poursuivi serait davantage atteint en octroyant des visas aux imams désignés tant pour les mosquées reconnues, que non reconnues. »

Elle conclut « qu'en refusant le droit d'entrée au requérant au motif qu'il sera amené à exercer sa fonction au sein d'une mosquée non reconnue, la partie adverse a violé l'article 14 de la CEDH lu en combinaison avec l'article 9 de la CEDH, ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 19 et 21, et 191 de la Constitution, ainsi que le principe général d'égalité et de non-discrimination. »

2.1.4. Dans une quatrième branche, intitulée « les principes de bonne administration », la partie requérante soutient que « la partie adverse a pris sa décision sans prendre en considération tous les éléments de la cause, en contravention avec de nombreux principes de bonne administration », alors que « les principes de bonne administration ont un caractère contraignant et s'imposent aux autorités administratives lors de la prise de décisions. »

2.1.4.1. En ce qui peut être lu comme une première sous-branche, la partie requérante soutient que la partie défenderesse a méconnu le principe de légitime confiance. Elle plaide que « De même, la règle exprimée par l'adage *patere legem quam ipse fecisti* exprime l'obligation, pour une autorité administrative, de respecter les règlements qu'elle a elle-même adoptés [...]. Or en l'espèce, en n'estimant pas suffisante la désignation du requérant par ses autorités nationales, la partie défenderesse ne respecte pas la règle qu'elle a elle-même établie. Le requérant a introduit sa demande de visa en août 2015, en respectant les conditions énoncées par la partie adverse à une époque où des imams se trouvant dans la même situation que lui, obtenaient leur visa. L'adoption d'une décision contraire à sa pratique constante nécessitait à tous le moins des explications claires par rapport à ce changement d'attitude et devait se retrouver dans la motivation. »

2.1.4.2. En ce qui peut être lu comme une seconde sous-branche, la partie requérante soutient que la partie requérante a manqué à son devoir de minutie. Elle fait valoir que « L'attestation de l'Exécutif des Musulmans officialise la mission de cet imam. Ceci signifie que la non-reconnaissance ne peut lui être imputée et que cet élément devait être pris en considération par la partie adverse dans son appréciation. De même, la partie adverse ne semble pas avoir tenu compte de tous les documents joints à l'appui de la demande de visa, puisqu'aucune motivation n'a trait à l'attestation de désignation par les autorités nationales, alors que ce document suffit en principe comme preuve de nomination pour l'octroi d'un visa. S'il manquait à la partie adverse des pièces en vue de se prononcer, il lui appartenait de demander au requérant de fournir une telle pièce pour respecter son devoir de minutie. Enfin, la partie adverse se devait d'analyser les garanties qu'implique la désignation des imams par le Ministère des affaires religieuses de Turquie en termes de qualité de formation, ouverture d'esprit, expérience avant de refuser le visa au motif que l'Exécutif des Musulmans ne pouvait désigner officiellement l'imam. Une

analyse minutieuse de la situation aurait pu déboucher sur une décision différente.» Elle ajoute que la violation de l'obligation de gestion consciencieuse entraîne la violation d'autres principes et normes, en particulier des articles 62 de la loi du 15 décembre 1980 et 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

2.1.4.3. En ce qui peut être lu comme une troisième sous-branche, la partie requérante invoque le dépassement du délai raisonnable. Elle avance que *« la partie adverse a attendu plus d'un an avant de prendre sa décision alors qu'elle disposait de tous les éléments nécessaires [...]. Si la partie adverse a changé de pratique, [...], il lui appartenait d'informer la partie requérante de son revirement de pratique, ainsi que des nouvelles pièces à produire, en vertu du principe de gestion consciencieuse développé ci-avant et afin de statuer dans un délai raisonnable. »*

2.1.4.4. En ce qui peut être lu comme une quatrième sous-branche, la partie requérante soutient qu'*« En changeant sa pratique sans en avertir de manière formelle le requérant, et en justifiant sa décision de refus de visa sur base de motifs se révélant être en totale contradiction avec sa pratique antérieure, la partie adverse a méconnu l'obligation de transparence. »*

3. Discussion

3.1. Quant à la première branche du moyen

3.1.1. Le Conseil rappelle que pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

En outre, le contrôle juridictionnel d'un acte qui doit être motivé ne porte pas seulement sur l'existence "formelle" d'une motivation, mais aussi sur sa pertinence, le destinataire de l'acte devant pouvoir comprendre les motifs de fait et de droit qui ont conduit l'autorité à l'adopter, même si l'autorité ne doit pas donner les motifs de ses motifs.

Les mêmes règles sont d'application dans le cadre de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980.

3.1.2. En l'espèce, le Conseil constate que l'acte attaqué est motivé à suffisance et permet à la partie requérante de comprendre les raisons qui ont conduit la partie défenderesse, dans l'exercice de sa compétence discrétionnaire lui conférée par l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980, à refuser de délivrer le visa demandé, à savoir : le constat qu'elle ne peut être désignée officiellement en tant qu'imam par les autorités belges compétentes, dès lors qu'elle entend exercer une fonction d'imam dans une mosquée qui n'est pas reconnue par les pouvoirs publics et que dans ce cas, l'Exécutif des Musulmans de Belgique peut uniquement soutenir la demande de désignation dans la fonction d'imam.

La partie requérante estime la motivation de l'acte attaqué incomplète dans la mesure où elle ne lui permet pas de comprendre *« pourquoi son visa lui a été refusé alors que d'autres visas ont été accordés dans des situations comparables »*. La partie requérante soutient que *« Jusqu'il y a peu, tant les imams affectés à des mosquées reconnues, que non reconnues pouvaient obtenir un visa »* et que la partie défenderesse était tenue de motiver son changement d'attitude dans l'acte attaqué.

3.1.3. La partie requérante se prévaut de la réponse fournie à une question parlementaire du 23 novembre 2005 – jointe à la requête en vue d'éclairer l'existence d'une précédente ligne de conduite de la partie défenderesse dans l'octroi de visa à des imams (Question n° 3-3801 de Mme Jansegers du 23 novembre 2005 (N.), *Bull. Q.R.*, Chambre, 2005-2006, 14 février 2006, n° 3-60, p. 5475). Selon elle, *« pour justifier la délivrance d'un visa pour venir en Belgique en qualité d'imam, le demandeur doit, soit être désigné par l'Exécutif des musulmans de Belgique, soit être désigné par ses autorités nationales »*. Le Conseil observe que la lecture faite par la partie requérante de la question parlementaire susvisée, et de la réponse qui lui est apportée, est partielle. Le Conseil observe en effet que ladite question porte, dans ses diverses sous-questions, d'une part, sur des statistiques liées aux nombres d'imams étrangers

ayant obtenu un titre de séjour aux fins d'exercer leurs fonctions religieuses en Belgique et, d'autre part, sur la preuve de la formation religieuse d'un imam étranger qui souhaiterait venir exercer ses fonctions en Belgique. A la question de savoir « *Quels documents sont-ils acceptés comme preuve que les intéressés ont ou non suivi une formation religieuse ? En d'autres termes, quel est le type d'institution entrant en ligne de compte ou non pour délivrer de telles attestations ?* », la réponse apportée est : « *La liste de documents à présenter par l'intéressé est la suivante : - Une nomination en tant qu'imam par ses autorités nationales ou par l'Exécutif musulman de Belgique ; [...]* ». Ainsi, le Conseil relève que si la partie défenderesse sollicite la preuve de la formation d'imam par celui qui entend exercer cette fonction en Belgique et par conséquent, afin d'obtenir un visa, et que cette preuve peut être apportée par une nomination par des autorités nationales ou par l'Exécutif des Musulmans de Belgique, il ne ressort nullement de la réponse apportée que l'octroi d'un visa serait "systématique" dès une nomination obtenue.

Par ailleurs, à suivre le raisonnement de la partie requérante, la seule nomination d'un étranger au titre de ministre du culte par ses autorités nationales, en vue de son établissement auprès d'une communauté religieuse présente en Belgique, aurait pour effet de contraindre la partie défenderesse à délivrer *ipso facto* un visa à l'intéressé et à la priver de tout pouvoir d'appréciation, ce qui ne peut manifestement pas être admis. De même, ce raisonnement conduirait également le Conseil à permettre une ingérence d'autorités étrangères dans les affaires intérieures belges et à nier le principe de souveraineté de l'Etat, ce qui peut encore moins être admis.

En tout état de cause, le Conseil rappelle que la réponse apportée à une question parlementaire n'a pas de portée juridique propre et contraignante, ayant pour objectif premier d'informer un Parlement des actions d'un Gouvernement afin de lui permettre d'exercer son contrôle sur celui-ci. En d'autres termes, la réponse apportée constitue l'expression de la position d'un Ministre, sur un sujet déterminé, à un moment précis (à cet égard, cf. C.E., 4 décembre 2001, n° 101.470 ; CE, 25 mai 2010, n° 204.206 ; CE, 8 mai 2014, n° 227.330).

Enfin, il peut être souligné que même si la réponse à une question parlementaire pourrait permettre de clarifier un point de droit, une telle réponse n'implique pas la création d'un cadre juridique dans lequel il serait question d'une compétence liée de la partie défenderesse alors que l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 implique, par définition, une compétence discrétionnaire de celle-ci.

3.1.4. Le Conseil rappelle que si la partie requérante entend se prévaloir de l'existence d'une pratique administrative constante d'une autorité dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, il lui appartient en premier lieu de démontrer avec suffisamment de certitude la réalité de celle-ci et les raisons pour lesquelles elle estime pouvoir bénéficier de son application. La partie requérante ne démontre cependant pas que la ligne de conduite dont elle se prévaut et qui aurait été adoptée en 2005, était d'application lors de la prise de l'acte attaqué.

En l'espèce, s'il n'est pas contesté par la partie défenderesse que par le passé, des visas ont été délivrés à des imams étrangers affectés tant à des mosquées reconnues qu'à des mosquées non reconnues, le Conseil constate que la partie requérante reste en défaut d'établir avec suffisamment de précision l'exercice d'une pratique administrative qui était d'application jusqu'au moment de la prise de l'acte attaqué. Par conséquent, l'allégation de la partie requérante selon laquelle la partie défenderesse était tenue de motiver l'acte attaqué sur la raison pour laquelle elle s'est écartée d'une ligne de conduite "constante" est sans fondement.

En effet, si la partie requérante affirme que « *Jusqu'il y a peu, tant les imams affectés à des mosquées reconnues, que non reconnues pouvaient obtenir un visa* », elle reste en défaut d'apporter des précisions quant à ce, notamment jusqu'à quel moment la partie défenderesse aurait appliqué une telle ligne de conduite. A supposer qu'elle entend faire valoir la preuve d'une telle pratique par le dépôt d'un document, joint à la requête, portant une liste de quelques mosquées turques non reconnues ayant pu bénéficier dans le passé des offices d'un imam étranger, le Conseil observe que cette liste ne permet pas de connaître ni la date de la délivrance, ni les motifs, ni la durée des visas accordés aux intéressés.

Pour sa part, le Conseil relève que dans sa note d'observations, la partie défenderesse, s'agissant de l'exercice de la compétence discrétionnaire ici en cause, a souligné que dans la réponse apportée à une

question parlementaire du 12 mars 2015, donc antérieure à l'introduction de la demande de visa de la partie requérante le 5 octobre 2015, était indiqué « Si le demandeur est un imam, l'Office des Etrangers (OE) examine tout particulièrement : si la mosquée où il exercera ses activités a été agréée par la région compétente et si l'imam occupera un poste dans le respect du cadre défini par le SPF Justice pour cette mosquée ; [...] » (Question n°68 de Mme M. De Coninck du 5 février 2015 (N.), *Bull. Q.R.*, Chambre, 2014-2015, 12 mars 2015, p. 255). Cette réponse tend à infirmer l'existence de la prétendue ligne de conduite de la partie défenderesse dont entend se prévaloir la partie requérante à l'égard des imams souhaitant exercer leur profession dans une mosquée non reconnue, ou, à tout le moins, de la permanence de cette ligne de conduite au moment de l'adoption de la décision attaquée. Le Conseil relève également qu'il ressort de la lecture de cette réponse que « Le nombre d'autorisations accordées aux imams au cours de ces trois dernières années est peu élevé ».

Puisque la partie requérante entend déduire de l'examen des questions parlementaires une source d'information quant à une ligne de conduite adoptée par la partie défenderesse, il ne peut qu'être conclu qu'elle avait accès à cette source d'information et était en mesure de se tenir informée, par ce biais, de la politique de l'autorité compétente et d'anticiper l'éventuelle réaction de la partie défenderesse quant à sa demande de visa. Au vu de ce qui précède, il échet de constater que la partie requérante ne peut utilement invoquer la violation d'une quelconque obligation de transparence, telle qu'alléguée dans la quatrième branche de l'unique moyen.

En outre, si la partie requérante fonde le point de départ de son argumentation dans une pratique administrative de 2005, elle ne peut ignorer que suite à la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, les compétences relatives aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes, ont été dévolues aux Régions et que depuis lors, les autorités régionales compétentes ont adopté diverses mesures, notamment : l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 établissant les critères d'agrément des communautés d'églises et religieuses locales des cultes reconnus (*M.B.*, 16 décembre 2005) ; l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 octobre 2005 portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues (*M.B.*, 27 octobre 2005) ; l'ordonnance du Gouvernement du 8 février 2007 de la Région de Bruxelles-Capitale relative aux demandes de reconnaissance des communautés islamiques et à l'autorisation de création des comités islamiques (*M. B.*, 16 février 2007).

Enfin, le Conseil constate que la partie requérante ne démontre pas par des éléments concrets qu'actuellement, dans un contexte de droit et de fait identique, la partie défenderesse délivre des visas à d'autres imams turcs en vue d'exercer leur office dans des mosquées non reconnues.

3.1.5. En sa première branche, le moyen est non fondé.

3.2. Quant à la quatrième branche du moyen

3.2.1. Le Conseil rappelle que le principe de légitime confiance implique qu'un administré puisse se fier à une ligne de conduite constante de l'administration ou un engagement fait dans un cas concret, comme en l'espèce, dans l'hypothèse d'une décision adoptée dans un cadre juridique dans lequel la partie défenderesse dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Il ressort ainsi de la jurisprudence du Conseil d'Etat que « la possibilité de réclamer la protection de la légitime confiance suppose une situation dans laquelle l'autorité a fourni au préalable à l'intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées » (cf. C.E., 4 février 2013, n° 222.367 ; C.E., 17 septembre 2015 n° 232.235).

Dès lors, si la partie requérante plaide qu'« à une époque », des imams, dans des situations identiques à la sienne, obtenaient un visa, le Conseil ne peut que constater qu'en l'absence de démonstration d'une pratique administrative constante à cet égard au moment de la prise de l'acte attaqué, la partie requérante n'est pas fondée à se prévaloir d'une violation du principe de légitime confiance. Force est également de relever, à l'examen du dossier administratif, que la partie défenderesse n'a jamais fourni la moindre assurance à la partie requérante ou même laissé transparaître l'ébauche d'une garantie quant à la délivrance du visa sollicité.

Pareillement, comme jugé *supra* lors de l'examen de la première branche du moyen, n'établissant pas en tout état de cause l'existence de la permanence de cette ligne de conduite, la partie requérante n'est pas davantage fondée à exiger de la partie défenderesse « *des explications claires par rapport à ce changement d'attitude [...] dans la motivation.* »..

Pour autant que la partie requérante entendrait faire valoir l'application de l'adage *patere legem quam ipse fecisti*, le Conseil rappelle que cet adage implique uniquement qu'une autorité publique est tenue de respecter les règles qu'elle a elle-même édictées lorsqu'elle en fait une application concrète. Cet adage ne peut être *in casu* violé en l'absence d'une ligne de conduite relative à la délivrance de visa à des imams, au contraire de ce que soutient la partie requérante.

3.2.2. Quant à la violation alléguée du devoir de minutie, si la motivation de la décision attaquée ne mentionne pas spécifiquement l'attestation de désignation de la partie requérante par ses autorités nationales, le Conseil observe, d'une part, qu'elle indique précisément qu'une désignation d'un ministre du culte reconnu doit passer par le représentant officiel de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et, d'autre part, que la partie requérante n'a nullement démontré que la partie défenderesse aurait admis que la désignation d'un imam étranger comme autorité religieuse par les autorités du pays dont il est le ressortissant, suffirait à ce que l'intéressé se voit accorder une autorisation de séjour par les autorités belges.

En ce que la partie requérante fait valoir que la partie défenderesse n'a pas tenu compte de l'attestation de nomination de ses autorités nationales, ni motivé sa décision quant à ce, le Conseil observe, d'une part, qu'il est explicitement indiqué dans l'acte attaqué que l'installation d'un ministre d'un culte reconnu doit être effectuée par l'organe de représentation de l'Islam en Belgique, l'Exécutif des Musulmans, - ce qui implique implicitement qu'une attestation de nomination des autorités nationales ne suffit pas -, et, d'autre part, qu'il ressort de ce qui précède que la partie requérante ne démontre nullement que la partie défenderesse devait procéder à l'acceptation de telles demandes de visa, sur la base d'une telle attestation.

Le Conseil rappelle également que la partie défenderesse n'était pas tenue d'interpeller la partie requérante avant sa prise de décision. S'il incombe à l'administration de permettre à l'administré de compléter son dossier et d'étayer sa demande par tout élément et pièce utile, cette obligation doit s'interpréter de manière raisonnable, sous peine de placer l'administration dans l'impossibilité de donner suite dans un délai admissible aux nombreuses demandes dont elle est saisie. En tout état de cause, il ne ressort pas de la lecture de la décision attaquée que l'absence d'un document, non identifié, constituerait l'un des motifs de celle-ci, de sorte que le Conseil n'aperçoit pas la pertinence de l'argument de la partie requérante qui, du reste, ne prétend pas qu'elle aurait été en mesure de déposer une pièce particulière permettant l'octroi du visa demandé, si elle avait été interpellée par la partie défenderesse.

Par ailleurs, au vu des constats qui précèdent, le Conseil estime qu'il ne peut être reproché à la partie défenderesse de ne pas avoir pris en considération la circonstance que la non reconnaissance de la mosquée ne peut être imputée à la partie requérante, pas plus d'ailleurs que les qualités alléguées de celle-ci. En tout état de cause, ces éléments n'ont pas été invoqués à l'appui de la demande de visa.

Partant, l'affirmation selon laquelle une analyse minutieuse de la situation aurait pu déboucher sur une décision différente repose sur une appréciation personnelle et purement hypothétique de la partie requérante, cette dernière ne démontrant pas que la partie défenderesse aurait négligé de prendre en considération l'un ou l'autre des éléments soumis à l'appui de la demande de visa. Si besoin était, le Conseil rappelle que dans le cadre du contrôle de légalité qui est le sien, il ne pourrait en aucun cas substituer sa propre appréciation des éléments du dossier à celle de la partie défenderesse.

3.2.3. S'agissant du reproche formulé quant au dépassement d'un délai raisonnable à statuer, le Conseil rappelle que le Législateur n'a pas fixé de délai dans lequel la partie défenderesse doit se prononcer sur une demande de visa introduite sur la base de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 qui lui est adressée.

Il rappelle également que l'écoulement d'un délai, même déraisonnable, dans le traitement d'un dossier n'a pas pour effet d'entraîner la naissance d'un quelconque droit au séjour. A supposer même que l'écoulement du temps décrit par la partie requérante puisse être qualifié de retard et que ce retard puisse être jugé constitutif d'une faute dans le chef de la partie défenderesse, il n'entrerait toutefois pas dans la compétence du juge de l'excès de pouvoir de lui reconnaître ce caractère ni de décider de quelle façon le préjudice causé par cette faute devrait être prévenu ou réparé. De même, il ne pourrait être exigé de la partie défenderesse qu'elle justifie, dans la motivation de sa décision, le temps qui lui a été nécessaire à répondre à la demande qui lui a été adressée.

Au surplus, le Conseil ne peut que constater qu'il ne ressort d'aucun élément du dossier que, postérieurement à l'introduction de sa demande de visa, la partie requérante se soit adressée à la partie défenderesse en vue de s'enquérir de l'état d'avancement de l'examen de sa demande de visa ou de requérir l'accélération de cet examen. La partie requérante n'a pas non plus mis en demeure la partie défenderesse de statuer.

3.2.4. En sa quatrième branche, le moyen est non fondé.

3.3. Quant à la deuxième branche du moyen

3.3.1. La Constitution belge

Avant d'analyser le caractère fondé de la violation alléguée des articles 19 et 21 de la Constitution, qui protègent tous les deux un certain nombre d'aspects de la liberté de religion, le Conseil doit tout d'abord examiner si la partie requérante relève du champ d'application de la Constitution belge.

L'article 191 de la Constitution dispose que « *Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.* »

Il en découle que seul l'étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique et qui n'est concerné par aucune exception établie par la loi peut se revendiquer de la protection de la Constitution belge. Cette lecture est confirmée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui juge comme suit en ce qui concerne l'article 191 de la Constitution :

« *B.3. L'article 191 de la Constitution (ancien article 128) dispose comme suit : « Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. »*

Les étrangers peuvent donc invoquer les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis) à la double condition que, comme en l'espèce, ils se trouvent sur le territoire de la Belgique et que la loi n'ait pas fait d'exception en ce qui les concerne. » (Cour d'arbitrage, arrêt n° 51/94 du 29 juin 1994, B.3 ; En ce sens : Cour d'arbitrage, arrêt n° 20/93 du 4 mars 1993, B.2.2.).

Le Conseil d'Etat estime également que :

« *[...] le moyen, à défaut d'en indiquer les dispositions qui auraient été méconnues, [...] est irrecevable; qu'il en est de même [...] en tant qu'il vise l'article 24 de la Constitution qui garantit la liberté de l'enseignement, cette disposition n'étant applicable, en vertu de l'article 191 de la Constitution, que si l'étranger se trouve sur le territoire de la Belgique ce qui n'est en principe pas le cas des étudiants pour lesquels des attestations doivent être délivrées en vue de leur octroyer une autorisation de séjour [...] » (C.E.t, 30 juillet 2002, n° 109 561).*

En l'espèce, la partie requérante, de nationalité turque, est un étranger qui ne se trouve pas sur le territoire belge. Ces faits ne sont pas contestés.

Le Conseil constate par conséquent qu'à la lumière de l'article 191 de la Constitution, la partie requérante ne relève pas du champ d'application de la Constitution. Elle ne peut dès lors pas alléguer utilement la violation, par les autorités belges, des principes relatifs à la liberté de religion, établis dans la Constitution (belge).

La partie requérante ne peut pas non plus alléguer que l'acte attaqué devait être motivé au regard des articles 19 et 21 de la Constitution belge, ou que l'application du principe de proportionnalité et du principe de gestion consciencieuse était nécessaire à cet égard.

Cette branche du moyen est donc irrecevable.

3.3.2. La CEDH

Avant d'analyser le caractère fondé de la violation alléguée de l'article 9 de la CEDH, le Conseil doit, à l'instar du point 3.3.1, examiner si la partie requérante relève du champ d'application de la CEDH.

A. Principes généraux relatifs à l'application de la CEDH : le concept de « juridiction »

Le Conseil se réfère aux principes généraux que la Cour EDH a formulés relativement à sa juridiction.

L'applicabilité de la CEDH doit être établie à la lumière de l'article 1^{er} de la CEDH qui précise que : « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention. »

Selon la Cour EDH, l'engagement des Etats contractants de garantir les droits et libertés énumérés dans la Convention est limité, par l'article 1^{er} de la CEDH, à toute personne relevant de leur propre «juridiction». L'exercice de la juridiction est donc une condition nécessaire, voire même une condition *sine qua non*, qui doit être remplie afin qu'un Etat contractant puisse être tenu pour responsable des actes ou omissions qui lui sont imputables et qui sont à l'origine d'une violation alléguée des droits et libertés énoncés dans la Convention (Cour EDH, 7 juillet 2001, n° 53721/07, *Al-Skeini e.a. c. Royaume Uni*, § 130).

La Cour EDH a établi dans sa jurisprudence que la notion de « juridiction » est principalement territoriale. Un Etat partie à la Convention est censé en principe exercer sa juridiction sur l'ensemble de son territoire. La juridiction est donc appréhendée au départ comme une notion territoriale. Toute personne qui se trouve sur le territoire d'un Etat contractant ressortit donc à la juridiction de cet Etat (Cour EDH, 12 décembre 2001, n° 5507/99, *Bankovic e.a. c. Belgique e.a.*, §. 61 ; *Al-Skeini e.a. c. Royaume Uni*, *op. cit.*, § 131; Cour EDH, 23 février 2012, n° 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a. c. Italie*, § 71).

Faisant usage d'une notion essentiellement territoriale de la juridiction, la Cour juge que les actes des Etats qui sont posés en dehors de leur territoire ou qui produisent des effets en dehors de leur territoire ne peuvent être considérés comme l'exercice de leur juridiction, au sens de l'article 1^{er} de la CEDH, que dans ces circonstances exceptionnelles (juridiction extraterritoriale) (*Bankovic e.a. c. Belgique e.a.*, *op. cit.*, § 67; *Al-Skeini e.a. c. Royaume Uni*, *op. cit.*, § 132; *Hirsi Jamaa e.a. c. Italie*, *op. cit.*, § 72).

La Cour a reconnu dans sa jurisprudence un certain nombre de circonstances exceptionnelles susceptibles d'emporter l'exercice par un Etat contractant de sa juridiction à l'extérieur de ses propres frontières. La Cour EDH insiste systématiquement sur le fait que dans chaque affaire, le constat de pareilles circonstances, dans lesquelles une juridiction extraterritoriale est exercée, requiert une recherche et une analyse des faits spécifiques propres à l'affaire (*Al-Skeini e.a. c. Royaume Uni*, *op. cit.*, § 132).

Sur la base de sa jurisprudence antérieure, la Grande Chambre de la Cour EDH a, dans l'arrêt *Al-Skeini*, tenté de fournir des lignes directrices pour les affaires ultérieures. Dans cet arrêt, la Grande Chambre a identifié trois exceptions au principe selon lequel la compétence est exercée principalement de manière territoriale, qui peuvent donner lieu au constat de l'exercice d'une compétence extraterritoriale.

Une première exception concerne les situations dans lesquelles des agents de l'Etat exercent une autorité et un contrôle sur une ou plusieurs personnes spécifiques à l'étranger (la dénommée « public powers – exception ») (*Al-Skeini e.a. c. Royaume Uni*, *op. cit.*, § 133-136). Comme exception au principe de territorialité, la juridiction des Etats contractants peut être étendue à des actions des

autorités qui ont des conséquences en dehors du territoire national, s'il existe un lien juridictionnel («jurisdictional link») entre l'individu et l'Etat contractant. Dans le cadre de l'exercice d'une autorité et d'un contrôle des autorités sur des personnes qui se trouvent à l'étranger, la Cour EDH a identifié trois sous-catégories :

- Les actes des agents diplomatiques ou consulaires, présents en territoire étranger conformément aux règles du droit international, peuvent être considérés comme l'exercice d'une juridiction dès lors que ces agents exercent une autorité et un contrôle sur autrui.
- Lorsque, sur la base du consentement, de l'invitation ou d'un accord tacite du Gouvernement d'un territoire, un Etat contractant assume l'ensemble ou certaines des prérogatives de puissance publique normalement exercées par celui-ci. Par conséquent, dès lors que, conformément à une règle de droit international coutumière, conventionnelle ou autre, ses organes assument des fonctions exécutives ou judiciaires sur un territoire autre que le sien, un Etat contractant peut être tenu pour responsable des violations de la CEDH commises dans l'exercice de ces fonctions, pourvu que les faits en question lui soient imputables et non à l'Etat territorial.
- Dans certaines circonstances, le recours à la force par des agents d'un Etat opérant hors de son territoire peut placer un individu sous le contrôle des autorités et donc sous la juridiction de cet Etat contractant, par exemple lorsqu'un individu est appréhendé par des agents de l'Etat à l'extérieur de ses frontières. L'exercice d'un pouvoir et d'un contrôle physiques est le critère déterminant dans de tels cas.

La Grande Chambre de la Cour EDH a décidé, dans l'arrêt *Al-Skeini*, que, lorsqu'un Etat contractant exerce, par le biais de ses agents, autorité et contrôle sur un individu, il n'est tenu de lui garantir – en vertu de l'article 1^{er} de la CEDH – que les droits et libertés qui sont pertinents dans la situation de l'individu qui se trouve sous sa juridiction (*Al-Skeini e.a. c. Royaume Uni, op. cit.*, § 137).

En d'autres mots, une responsabilité extraterritoriale n'implique pas que les Etats sont tenus de garantir toutes les sortes de droits. Les droits qui doivent être garantis sont étroitement liés au type d'autorité et de contrôle qui est exercé dans un cadre extraterritorial (*Al-Skeini e.a. c. Royaume Uni, op. cit.*, § 137). Par conséquent, l'étendue de l'obligation de garantir des droits et libertés dépendra de la situation individuelle et du droit ou de la liberté dont l'intéressé se revendique (voir, en ce sens, UK Court of Appeal, 9 septembre 2016, *Al-Sadoon & Ors c. Secretary of State for Defence*, [2016] EWCA Civ 811, pt. 30).

Une deuxième exception concerne la situation dans laquelle, en conséquence d'une action militaire – légale ou non –, un Etat contractant exerce un contrôle effectif sur un territoire d'un Etat non contractant. L'obligation d'assurer sur un tel territoire, qui est en dehors du territoire national, le respect des droits et libertés garantis par la Convention découle du fait de ce contrôle, qu'il s'exerce directement, par l'intermédiaire des forces armées de l'Etat contractant, ou par le biais d'une administration locale subordonnée (*Al-Skeini e.a. c. Royaume Uni, op. cit.*, § 138-140).

Une troisième exception concerne la situation dans laquelle un Etat contractant est occupé par les forces armées d'un autre Etat contractant. Cet Etat occupant doit en principe être tenu pour responsable des violations de la CEDH qui sont perpétrées sur le territoire occupé car, dans le cas contraire, il y aurait un vide juridique dans l'espace juridique de la CEDH, qui opère principalement dans un cadre régional et notamment dans l'espace juridique des Etats contractant (*Al-Skeini e.a. c. Royaume Uni, op. cit.*, § 141-142).

Le Conseil constate que les lignes directrices dont la Cour EDH fait usage pour l'établissement d'une juridiction extraterritoriale, ont également été appliquées par des juridictions nationales dans d'autres Etats contractants. Dans ce sens, la *Court of Appeal* et la *Supreme Court* du Royaume-Uni ont, entre autres, appliqué les principes relatifs à la juridiction, tels qu'énoncés dans l'arrêt *Al-Skeini*, dans des cas concrets, comme le Conseil doit le faire en l'espèce.

A l'instar de la *Court of Appeal* du Royaume-Uni, le Conseil insiste sur le fait qu'en l'espèce, la question fondamentale, à savoir l'étendue du champ d'application de la CEDH, doit être abordée avec un soin particulier. Cette préoccupation tient, selon la *Court of Appeal*, à ce que l'article 1^{er} de la CEDH ne soit pas interprété de manière plus large que ce qui est déjà clairement indiqué dans la jurisprudence existante de la Cour EDH.

Cela ne signifie pas que les tribunaux nationaux ne peuvent établir une compétence extraterritoriale que dans des situations qui sont semblables à celles qui ont été qualifiées comme telles par la Cour EDH. Au contraire, il est nécessaire d'identifier les principes sous-jacents de la jurisprudence de la CEDH, comme cela a été fait ci-dessus, et ne pas aller au-delà de ces principes. Tout comme la *Court of Appeal*, le Conseil est conscient qu'il ne s'agit pas d'une tâche simple dans les circonstances actuelles, où la formulation de la juridiction extraterritoriale dans la jurisprudence de la CEDH semble ouverte à des interprétations contradictoires (UK Court of Appeal, 9 septembre 2016, *Al-Sadoon & Ors v Secretary of State for Defence* [2016] EWCA Civ 811, pt. 28).

B. Les arguments de la partie requérante

Lors de l'audience, le conseil de la partie requérante s'est tout d'abord référé aux arrêts *Perry c. Lettonie* (n° 30273/03 du 8 novembre 2007) et *Nolan et K. c. Russie* (n° 2512/04 du 12 février 2009) de la CEDH. Il a fait valoir qu'il ressort de ces arrêts que la Cour EDH a déjà appliqué l'article 9 de la CEDH dans des affaires relatives à l'immigration, et il estime que la décision de refus de visa, attaquée, constitue une atteinte à la liberté de religion de la partie requérante, contraire aux conditions du paragraphe 2 de l'article 9 de la CEDH.

En réponse à l'exception d'irrecevabilité du moyen unique, soulevée dans la note d'observations, en ce qu'il est pris de la violation des articles 9 et 14 de la CEDH, à défaut de juridiction de l'Etat belge au sens de l'article 1er de ladite Convention, la partie requérante fait ensuite valoir que ledit acte attaqué n'a pas de portée extraterritoriale. Se référant à la définition de l'acte extraterritorial mentionnée dans l'arrêt *Bankovic* de la Cour EDH, selon laquelle « [...] le lien réel entre les requérants et les Etats défendeurs est constitué de l'acte incriminé, qui, où qu'il ait été décidé, a été accompli ou a déployé ses effets en dehors du territoire desdits Etats (« l'acte extraterritorial ») [...] » (Cour EDH, 12 décembre 2001, n° 5507/99, *Bankovic e.a. c. Belgique e.a.*, *op. cit.*, § 54), elle estime que le cas présent est différent.

En effet, selon la partie requérante, l'acte attaqué déploie ses effets uniquement en Belgique, plus précisément aux frontières de la Belgique. Si elle consent que la décision a un « effet négatif », plus difficile à établir, la question visée est néanmoins celle de l'accès au territoire belge qui est refusé.

Enfin, la partie requérante estime que, même à considérer que l'acte attaqué ait une portée extraterritoriale, il relève néanmoins de la juridiction de la Belgique. Faisant référence au critère de l'autorité et du contrôle d'un agent de l'Etat sur un individu (Cour EDH, 23 mars 1995, *Loizidou c. Turquie*, exceptions préliminaires, § 62 et Cour EDH, 23 février 2012, n° 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a. c. Italie*, *op. cit.*, § 72 à 74) et à la « doctrine majoritaire », elle estime que l'Etat belge exerçait bien un contrôle sur la situation du requérant et a pris une décision individuelle à son encontre.

C. Application concrète – juridiction territoriale

3.3.2.1. Le Conseil rappelle que la juridiction est principalement territoriale et est exercée en principe à l'égard de toute personne qui se trouve sur le territoire d'un Etat.

3.3.2.2. Le critère déterminant pour déterminer s'il est question d'une juridiction territoriale, en l'espèce, est donc la question de savoir si la partie requérante se trouve sur le territoire de la Belgique (Cour EDH, 2 mai 1997, n° 30240/96, *D. c. Royaume-Uni*, § 48 ; CEDH, 25 juin 1996, n° 19779/92, *Amuur c. France*, § 52).

En l'espèce, la partie requérante ne se trouve pas sur le territoire belge.

Par ailleurs, le Conseil observe que la partie requérante ne se trouve ni à la frontière belge ou à un point d'entrée, ni n'a fait l'objet d'un contrôle à la frontière.

Dans ce cadre, le Conseil observe qu'une décision de refus de visa ne peut être assimilée à une décision de refus d'entrée ou de refoulement à la frontière, où l'accès physique au territoire belge est refusé (CEDH, 12 janvier 2017, n° 12552/12, *Kebe e.a. c. Ukraine*, § 76).

3.3.2.3. L'article 9, paragraphe 1^{er}, de la CEDH garantit le droit à la liberté de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

Le requérant se réfère à la jurisprudence de la Cour EDH, qui stipule que le droit à la liberté de religion implique tant des obligations positives que négatives dans le chef des Etats contractants. Ainsi, les Etats contractants ont l'obligation de respecter l'autonomie des communautés et des organisations religieuses et de ne pas entraver leur fonctionnement normal. En outre, ils sont tenus de prendre des mesures raisonnables et appropriées pour assurer le droit à la liberté de religion (Cour EDH, 26 octobre 2000, n° 30985/96, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* ; Cour EDH, 7 décembre 2010, n°18429/06, *Jakobski c. Pologne*, § 47 ; Cour EDH, 15 janvier 2013, n° 4842/10, 59842/10, 5167/10 et 36516/10, *Eweida e.a. c. Royaume-Uni*, § 84).

Dans la requête, la partie requérante prétend qu' « *En l'espèce, la partie adverse, de par sa décision de refus de visa, empêche le requérant de pratiquer son culte, et de prêcher alors qu'il a été désigné par ses autorités nationales pour cette fonction à l'étranger.* »

Il y a de ce fait, selon la partie requérante, une ingérence dans son droit à la liberté de religion et cette ingérence doit respecter les conditions de l'article 9, paragraphe 2, de la CEDH, qui précise que « *La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* »

3.3.2.4. Le Conseil souligne que la présente affaire concerne une décision de refus de visa et concerne donc principalement l'immigration.

En ce qui concerne l'immigration, la Cour EDH a, à plusieurs reprises, et aussi dans des affaires spécifiques relatives à l'article 9 de la CEDH, rappelé que la CEDH ne garantit pas, en tant que telle, pour un étranger le droit d'entrer ou de résider sur le territoire d'un Etat dont il n'est pas ressortissant. Les Etats contractants ont le droit de contrôler, en vertu d'un principe de droit international bien établi, sous réserve de leurs obligations internationales, y compris la CEDH, l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux (voir *Perry c. Lituanie*, *op. cit.*, § 51 ; *Nolan et K. c. Russie*, *op. cit.*, § 62).

3.3.2.5. Dans l'affaire *Nolan et K.*, la Cour EDH a jugé que les contrôles d'immigration doivent être exercés en conformité avec les obligations conventionnelles (*Nolan et K. c. Russie*, *op. cit.*, § 62).

Le Conseil constate que la Cour EDH a fait référence aux paragraphes 59 et 60 de l'affaire *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni* (28 mai 1985, n° 9214/80). Cette affaire concernait un différend relatif à l'immigration, ainsi qu'au droit au respect de la vie familiale, garanti par l'article 8 de la CEDH. Dans les paragraphes 59 et 60, une discussion sur la recevabilité de la violation alléguée de l'article 8 de la CEDH a été tranchée. Le Gouvernement britannique avait allégué que l'article 8 de la CEDH n'était pas applicable dans les affaires d'immigration. Tant la Commission que la Cour EDH ont rejeté cet argument et ont confirmé que – bien que la CEDH ne garantit pas un droit d'entrée ou de demeurer à un étranger – le contrôle de l'immigration doit être exercé de manière compatible avec les exigences de la CEDH, puisque le fait d'écarter quelqu'un du territoire d'un Etat où vivent des membres de sa famille, peut donner lieu à une violation de l'article 8 de la CEDH. La Cour EDH a spécifié ce que, dans cette affaire, les parties requérantes n'étaient pas les conjoints séjournant à l'étranger, mais leurs épouses, qui vivaient de manière légale au Royaume-Uni. Le grief ne portait pas sur le refus d'entrée ou de séjour, opposé à leurs conjoints, mais sur le fait qu'elles se voyaient, en leur qualité de personnes régulièrement établies dans ce pays, privées de la compagnie de ceux-ci.

Le Conseil estime important de souligner que l'affaire *Abdulaziz, Cabales et Balkandali* était relative à l'article 8 de la CEDH. Lorsque les affaires relatives à l'article 8 de la CEDH sont relatives à la fois à l'immigration et à une vie familiale, la Cour établit une distinction entre les situations où l'étranger en question demande, pour la première fois, une autorisation d'entrer et/ou de séjourner, dans le cadre du

regroupement avec des membres de sa famille, dans un Etat contractant, d'une part, et les situations dans lesquelles il est mis fin au séjour acquis d'un étranger qui a une vie de famille dans un Etat contractant, d'autre part.

S'il s'agit d'une décision mettant fin à un séjour acquis, la Cour EDH a jugé qu'il y a ingérence dans le droit au respect de la vie familiale et qu'il doit, conformément au deuxième paragraphe de l'article 8 de la CEDH, être examiné si cette ingérence est prévue par la loi, poursuit un but légitime et est nécessaire (CEDH, 3 octobre 2014, *Jeunesse c. Pays-Bas*, § 104).

S'il s'agit d'une situation de première admission, la Cour EDH a jugé qu'il n'y a pas d'ingérence et qu'aucune appréciation sur la base du deuxième paragraphe de l'article 8 de la CEDH, ne doit avoir lieu. Dans ce cas, il doit, selon la Cour EDH, être examiné si l'Etat contractant est tenu par une obligation positive de permettre à un étranger, qui séjourne encore dans son pays d'origine, d'accéder à son territoire et/ou de le laisser y résider, afin que ses membres de sa famille et lui puissent y maintenir et développer leur droit au respect de la vie privée et / ou familiale (*Jeunesse c. Pays-Bas*, *op. cit.*, § 105).

3.3.2.6. En ce qui concerne l'article 9 de la CEDH, la Cour EDH a déjà précisé qu'un éloignement forcé ne constituait pas, en soi, une ingérence dans les droits garantis par cette disposition, à moins qu'il puisse être établi que la mesure a été prise pour entraver l'exercice de ces droits et la diffusion d'une certaine religion, philosophie ou conviction (Cour EDH, 19 mars 1981, n° 8118/77, *Omkarananda and the Divine Light Zentrum c. Suisse*, § 5 (recevabilité) ; *Nolan et K. c. Russie*, *op. cit.*, § 62).

Dans l'affaire *Nolan et K.*, la Cour EDH a fait un état des lieux de sa jurisprudence et a décidé que: "*It follows that, in so far as the measure relating to the continuation of the applicant's residence in a given State was imposed in connection with the exercise of the right to freedom of religion, such measure may disclose an interference with that right.*" (traduction libre : « Il s'ensuit que, dans la mesure où la mesure relative à la poursuite de la résidence du requérant dans un Etat donné a été imposée dans le cadre de l'exercice du droit à la liberté de religion, cette mesure peut se révéler une ingérence dans ce droit »).

Les affaires *Perry et Nolan et K.*, auxquelles s'est référé le conseil de la partie requérante lors de l'audience, concernent respectivement la prolongation du séjour d'un prêtre américain, et l'éloignement et le refus de retour d'un missionnaire américain. Les deux séjournaient ou avaient déjà séjourné sur le territoire, respectivement, de la Lettonie et de la Fédération de Russie, et les deux avaient exercé des activités religieuses sur le territoire de cet Etat contractant. Le Conseil note en outre que la jurisprudence citée au paragraphe 62 de l'arrêt *Nolan et K.* concerne également des personnes qui se trouvent déjà sur le territoire d'un Etat contractant ou y ont séjourné, qui ont exercé des activités religieuses sur le territoire de cet Etat, et ne peuvent plus y rester plus longtemps en raison d'une décision mettant fin à un séjour acquis (par exemple, non renouvellement d'un permis de séjour, éloignement ou refus de retour).

3.3.2.7. En l'espèce, la décision de refus de visa, 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, un éloignement ou un refus de retour, dès lors que la partie requérante n'a jamais bénéficié d'un séjour antérieur en Belgique et ne se trouve pas sur le territoire belge. Il n'est donc pas question, dans ce cas, d'une ingérence dans le droit à la liberté de religion et par conséquent, il n'y a pas lieu de procéder à un examen au regard des conditions de l'article 9, paragraphe 2, de la CEDH. La référence aux affaires *Perry et Nolan et K.* n'est donc pas pertinente.

En ce que la partie requérante allègue que l'article 9 de la CEDH comporte également des obligations positives, le Conseil souligne qu'il ne ressort ni de la CEDH ni de la jurisprudence de la Cour EDH que les obligations positives sous l'angle de l'article 9 de la CEDH emporteraient qu'un Etat 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 Etat contractant, afin qu'il puisse y exercer son droit à la liberté de religion. Il ne semble pas non plus que les obligations positives sous l'angle de l'article 9 de la CEDH emporteraient qu'un Etat contractant serait, dans une situation de première admission, tenu d'accorder l'entrée et le séjour sur son territoire à un étranger 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. Il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour EDH que l'article 9 de la CEDH ne garantit aucun droit à l'obtention d'un permis de séjour pour un étrangers en vue d'exercer un emploi dans un Etat contractant, même si l'employeur est une organisation religieuse (Commission des droits de l'homme, 3 décembre 1996, n° 321 168/96, *Hüsnü Öz c. Allemagne* ; Cour EDH, 20 décembre 2007, n° 25525/03, *El Majjaoui et Stichting Touba Mosquée c. Pays-Bas* (radiation du rôle), § 32 ; *Perry c. Lettonie*, *op. cit.*, § 51).

3.3.2.8. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que la partie requérante ne démontre pas qu'il ressortit à la juridiction territoriale de la Belgique.

3.3.2.9. A titre exhaustif, le Conseil met en exergue le fait qu'il n'est pas question d'une situation « *Soering* », dans laquelle un Etat contractant peut être tenu responsable du transfert, de l'éloignement ou de l'extradition d'une personne qui se trouve sur son territoire vers un autre État où il ou elle court un risque réel d'exposition à la torture, aux traitements inhumains ou dégradants (la dénommée protection contre le refoulement).

La partie requérante n'est, en aucune façon, éloignée du territoire belge, dès lors qu'elle ne se trouve pas physiquement en Belgique. De plus, il n'est pas question d'un refoulement vers la Turquie car, comme établi ci-dessus, la partie requérante ne se trouve pas à la frontière belge ou à un point d'entrée. Enfin, le Conseil note que la partie requérante ne fait nullement valoir qu'elle court un risque réel d'être soumise à des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH dans son pays d'origine, la Turquie.

En ce qui concerne le droit à la liberté de religion, la jurisprudence de la Cour indique que l'article 9 de la CEDH, en lui-même, offre peu voire aucune protection contre le refoulement (Cour EDH, 11 mars 2003, n° 64599/01, *Razaghi c. Suède* ; Cour EDH, 12 octobre 2004, n° 34566/04, *Gomes c. Suède*). La Cour EDH n'a cependant pas exclu que - très exceptionnellement - les Etats contractants puissent être tenus responsables si un éloignement vers un autre État expose la personne à un risque réel de violation de l'article 9 de la CEDH. La Cour a ajouté qu'il est cependant difficile d'imaginer un cas de violation suffisamment flagrante de l'article 9 de la CEDH sans qu'il s'agisse également d'un traitement contraire à l'article 3 de la CEDH (Cour EDH, 28 février 2006, n° 27034/05, *Z. et T. c. Royaume-Uni*).

Le Conseil note que la partie requérante ne prétend nullement qu'elle 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.

D. Application concrète – juridiction extraterritoriale

3.3.3.1. Le Conseil examine ensuite si la présente affaire implique un exercice d'une juridiction extraterritoriale par la Belgique.

Le Conseil fait dépendre la réponse à cette question de la portée exacte des exceptions au principe de la compétence territoriale, qui ont été identifiées dans l'affaire *Al-Skeini*, comme mentionné ci-dessus au point 3.3.2.A. et des faits précis de la présente affaire.

En l'espèce, il n'est pas question d'une situation où la Belgique, en conséquence d'une action militaire légale ou non, exercerait un contrôle effectif sur le territoire turc ou une partie de celui-ci. Il ne s'agit pas non plus d'une situation où la Turquie est occupée par les forces armées belges. Les deuxième et troisième exceptions, énoncées au point 3.3.2.A., ne sont donc pas applicables.

Quant à la première exception, le Conseil observe qu'il n'est pas question d'une situation où la Belgique exerce son autorité sur le territoire turc sur la base du consentement, de l'invitation ou d'un accord tacite du Gouvernement turc de ce territoire. Il ne s'agit pas non plus d'une situation où la force a été utilisée ou le contrôle physique ou l'autorité est exercée à l'égard de la partie requérante par des agents de l'Etat belge opérant sur le territoire turc. Les sous-catégories 2 et 3 de la première exception ne sont pas applicables.

3.3.3.2. Par conséquent, la question se pose de savoir s'il s'agit d'une situation telle que visée dans la sous-catégorie 1 de la première exception, à savoir une situation où les agents diplomatiques ou

consulaires belges exercent une telle autorité et un tel contrôle sur la partie requérante qu'il relève de la juridiction de la Belgique.

Dans l'affaire *Al-Skeini*, la Cour s'est référée à sa jurisprudence antérieure, notamment Cour EDH, 12 décembre 2001, n° 5507/99, *Bankovic e.a. c. Belgique e.a.* ; Commission des droits de l'homme, 25 septembre 1965, n° 1611/62 ; *X. c. Allemagne* ; Commission des droits de l'homme, 15 décembre 1977, n° 7547/76 ; *X. c. Royaume-Uni* et Commission des droits de l'homme, 14 octobre 1992, n° 17392/90, *M. c. Danemark (Al-Skeini e.a., op. cit., § 134)*.

Le Conseil estime qu'il convient d'examiner cette jurisprudence pour comprendre la portée exacte de la sous-catégorie 1.

L'arrêt *Bankovic* précise « qu'on rencontre d'autres cas d'exercice extraterritorial de sa compétence par un Etat dans les affaires concernant des actes accomplis à l'étranger par des agents diplomatiques ou consulaires [...] » (*Bankovic e.a. c. Belgique e.a., op. cit., § 73*).

L'affaire *X. c. Allemagne* (Commission des droits de l'homme, 25 septembre 1965, n° 1611/62) concerne un ressortissant allemand se plaignant que les agents diplomatiques et consulaires allemands à Casablanca auraient, entre autres, indûment demandé aux autorités marocaines de l'expulser. La Commission précise qu'« [à] certains égards, les ressortissants d'un Etat contractant relèvent de sa «juridiction» même lorsqu'ils ont leur domicile à l'étranger ; qu'en particulier, les représentants diplomatiques et consulaires de leur pays d'origine exercent à leur sujet une série de fonctions dont l'accomplissement peut, le cas échéant, engager la responsabilité de ce pays sur le terrain de la Convention [...] », mais estime que la requête est irrecevable, au vu des faits, relevant notamment que le requérant n'étaye pas ses allégations.

L'affaire *X. c. Royaume-Uni* (Commission des droits de l'homme, 15 décembre 1977, n° 7547/76) concerne une ressortissante britannique, ayant épousé un ressortissant jordanien, lequel a emmené leur fille en Jordanie. La requérante se mit notamment en rapport avec le consulat du Royaume-Uni à Amman, en lui demandant d'obtenir pour elle des tribunaux jordaniens la garde de sa fille. Le consulat lui donna des nouvelles de l'enfant, lui fournit une liste d'avocats exerçant en Jordanie et inscrivit la fillette sur son passeport. La requérante estime que son droit à la vie familiale et celui de sa fille ont été violés par le consulat britannique en raison de son défaut d'intervention dans cette affaire, que l'attitude du consulat l'a privée d'un recours effectif et que le refus du Gouvernement de charger son conseiller juridique de la renseigner sur des points de droit jordanien viole son droit à un procès équitable. Les griefs de la requérante se dirigent donc principalement contre les autorités consulaires britanniques en Jordanie. A cette occasion, la Commission a précisé la notion de juridiction, à savoir qu'« il ressort clairement d'une jurisprudence constante de la Commission que les fonctionnaires d'un Etat, y compris les agents diplomatiques ou consulaires, attirent les personnes et les biens sous la juridiction de cet Etat dans la mesure où ils exercent leur autorité sur ces personnes ou sur ces biens. Dès lors que ces derniers s'en trouvent affectés, la responsabilité de l'Etat est engagée [...]. Il s'ensuit qu'en l'espèce la Commission doit admettre que la prétendue omission par les autorités consulaires d'user de tous leurs pouvoirs pour venir en aide à la requérante, bien qu'elle ait eu lieu en-dehors du territoire du Royaume-Uni, « relève de sa juridiction », au sens de l'article 1er de la Convention. » Dans le cas d'espèce, la Commission a estimé, au vu des faits, que les autorités consulaires ont fait tout « ce qu'on pouvait raisonnablement attendre d'elles ».

Dans l'affaire *M. c. Danemark* (Commission des droits de l'homme, 14 octobre 1992, n° 17392/90), le requérant, souhaitant quitter l'Allemagne de l'Est, pénétra dans les locaux de l'ambassade du Danemark à Berlin-Est en 1998. A la demande de l'ambassadeur danois, la police est-allemande entra dans les lieux et emmena l'intéressé, qui fut condamné à une peine de prison avec sursis après avoir passé trente-trois jours en détention. Le requérant soutenait dans sa requête que sa remise à la police est-allemande avait violé son droit à la liberté et à la sûreté. La Commission estime que « [...] les fonctionnaires d'un Etat, y compris les agents diplomatiques ou consulaires, attirent les personnes et les biens sous la juridiction de cet Etat dans la mesure où ils exercent leur autorité sur ces personnes ou ces biens. Dès lors que ces derniers se trouvent affectés par les actes ou omissions des fonctionnaires, la responsabilité de l'Etat est engagée [...] ». En l'espèce, « [...] la Commission est convaincue que les mesures litigieuses prises par l'ambassadeur danois affectaient des personnes relevant de la juridiction

des autorités danoises au sens de l'article 1 de la Convention ». Néanmoins, la plainte du requérant fut rejetée au fond, dès lors « que ce qui est arrivé au requérant lorsqu'il était entre les mains des autorités de la RDA ne saurait, vu les circonstances, passer pour tellement exceptionnel que la responsabilité du Danemark s'en trouverait engagée ».

De ces brefs résumés de la jurisprudence pertinente de la Cour EDH, le Conseil déduit que les affaires *X. c. Allemagne* et *M. c. Danemark* ont clairement trait à des mesures prises – ou dont il est allégué qu'elles ont été prises – par des agents diplomatiques ou consulaires, à savoir respectivement la demande du consul allemand aux autorités marocaines d'expulser une personne et l'invitation de l'ambassadeur danois à la police est-allemande d'entrer dans l'ambassade où un groupe avait trouvé refuge et où l'immunité avait été promise. Dans l'affaire *X. c. Royaume-Uni*, la Commission a estimé que la négligence alléguée des autorités consulaires britanniques d'utiliser tous leurs pouvoirs pour venir en aide à la requérante, tombait sous la juridiction du Royaume-Uni.

La *UK Supreme Court* a justement observé que l'affaire *X. c. Royaume-Uni* semble être en contradiction avec les principes énoncés plus tard dans les affaires *Bankovic* et *Al-Skeini*, dans lesquels l'établissement d'une juridiction extraterritoriale ne dépend pas de compétences d'un Etat, mais bien des actions qui ont été posées et qui amènent une personne sous l'autorité et le contrôle d'un Etat contractant. Quoi qu'il en soit, le Conseil estime, à l'instar de la *UK Supreme Court*, qu'il est absolument essentiel qu'une interprétation raisonnable soit accordée aux termes « autorité » et « contrôle » (voir, en ce sens, l'arrêt de la *UK Supreme Court* qui juge que la question de savoir si une personne se trouve sous l'autorité et le contrôle doit obtenir une réponse « by reference to any common-sense formulation », *R (Sandiford) v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2014] UKSC 44, § 30 et 32).

A cet égard, le Conseil remarque que la décision attaquée, une décision de refus de visa, a été prise par un délégué du Secrétaire d'Etat à Bruxelles et a seulement été notifiée à la partie requérante par le représentant diplomatique à Ankara.

La simple notification d'une décision administrative ne peut pas être comparée, de manière raisonnable, à l'exercice d'une autorité et d'un contrôle sur le requérant à un point tel qu'il relève de la juridiction de la Belgique.

La partie requérante ne le démontre pas non plus *in concreto*.

3.3.3.3. Le Conseil estime qu'il convient de revenir au principe général sous-jacent, tel que cité dans l'affaire *Al-Skeini (Al-Skeini e.a., op. cit., § 131)*, selon lequel les agissements de l'autorité qui produisent des effets en dehors du territoire d'un Etat contractant peuvent mener, dans des circonstances exceptionnelles, à établir une juridiction extraterritoriale. Le Conseil examinera donc de manière approfondie s'il est question d'une situation où les fonctionnaires exercent autorité et contrôle sur une ou plusieurs personnes à l'étranger.

3.3.3.4. Un lien réel a été développé entre la partie requérante et l'Etat belge par la prise de la décision de refus de visa, attaquée. Il ne peut être nié que cet acte produit des effets en dehors du territoire belge et peut être considéré comme un « acte extraterritorial ». Une décision de refus de visa implique en effet que la partie requérante, qui se trouve en Turquie, ne peut pas se rendre en Belgique.

Le simple fait que la partie requérante se trouve en dehors du territoire belge, est affectée par une décision administrative d'un agent de l'Etat belge n'est pas en soi suffisant pour établir qu'elle relève de la juridiction extraterritoriale de l'Etat belge. Les actes des autorités qui produisent des effets hors du territoire belge ne peuvent relever d'une juridiction extraterritoriale que s'ils créent un lien juridictionnel (« jurisdictional link ») entre la partie requérante et l'Etat belge (*Bankovic e.a., op. cit., § 78*).

Il doit être démontré qu'en l'espèce, le représentant du Gouvernement belge, en prenant la décision de refus de visa litigieuse (une décision administrative), a exercé une telle autorité et un tel contrôle sur la partie requérante qu'elle relève de la juridiction de la Belgique.

Comme précisé au point 3.3.3.2., le Conseil rappelle qu'il est absolument essentiel qu'une interprétation raisonnable soit donnée aux termes « autorité » et « contrôle ». Le fait qu'il y ait une juridiction extraterritoriale par la Belgique doit également être considéré à la lumière des faits spécifiques de l'affaire en question ainsi que du droit revendiqué par la partie requérante, *in casu* l'article 9 de la CEDH - le droit à la liberté de religion.

3.3.3.5. En alléguant simplement qu'elle est, par la décision de refus de visa, empêchée de pratiquer son culte et de prêcher « alors qu'il a été désigné par ses autorités nationales pour cette fonction à l'étranger » ou parce que l'Exécutif des Musulmans a soutenu sa nomination dans une mosquée, la partie requérante n'établit aucune juridiction dans le chef de la Belgique.

Si l'on se demande, sur base d'une interprétation raisonnable des termes « autorité » et « contrôle », sous l'autorité et le contrôle de qui le requérant se trouve (à l'heure actuelle) dans le cadre de son droit à la liberté de religion, la réponse est : les autorités turques. Ce sont en effet ces autorités qui ont formé la partie requérante, un ressortissant turc, l'ont nommée imam et désignée pour une mission à l'étranger. La partie requérante se trouve d'ailleurs sur le territoire turc.

Ce sont donc les autorités turques qui sont responsables de garantir le droit de la partie requérante à la liberté de religion, le Conseil notant par ailleurs que la Turquie est également un Etat contractant de la CEDH.

La partie requérante ne démontre pas qu'elle est atteinte, par la prise de la décision de refus de visa, attaquée, dans le cœur de son droit à la liberté de religion. La partie requérante a, en tant qu'imam nommé par la Diyanet, la « Présidence des affaires religieuses » qui relève directement de l'administration générale et en tant que telle de la compétence du Premier ministre turc, la possibilité de professer, de prêcher et d'enseigner sa religion, l'islam, tant individuellement que collectivement.

La partie requérante ne démontre pas non plus qu'elle ne peut professer sa foi, prêcher et enseigner qu'en Belgique ou que le Gouvernement turc ne peut pas l'envoyer ailleurs à l'étranger. La partie requérante ne démontre pas qu'elle est formée uniquement pour prêcher en Belgique.

Le fait que la partie requérante a été désignée par le Gouvernement turc au poste d'imam en Belgique, n'implique pas que l'Etat belge serait obligé de lui délivrer un visa. Une telle désignation par le Gouvernement turc ne peut en aucune manière raisonnable mener à ce que la Belgique doive délivrer un visa à chaque imam à qui le Gouvernement turc donne la mission de venir prêcher en Belgique. Dans ce contexte, le Conseil se réfère au raisonnement développé au point 3.3.2.7., à savoir le fait qu'il ne ressort ni de la CEDH ni de la jurisprudence de la Cour EDH qu'il y aurait la moindre obligation positive découlant de l'article 9 de la CEDH, qui, dans les circonstances de la cause, garantisse le droit d'entrer ou de résider en vue d'exercer la fonction de ministre du culte.

Enfin, le Conseil rappelle que le terme « *jurisdiction* » est principalement territorial et qu'un Etat contractant exerce en principe sa juridiction sur l'ensemble de son territoire. Conformément à la notion territoriale de la juridiction, la Cour admet uniquement, dans des circonstances exceptionnelles, que les actes des Etats contractants qui produisent des effets en dehors de leur territoire soient considérés comme un exercice de la juridiction au sens de l'article 1^{er} de la CEDH.

Lors de l'audience, le conseil de la partie requérante s'est limité au fait qu'une décision individuelle a été prise à l'égard de la partie requérante, qui produit des effets en dehors du territoire belge. Il reste cependant en défaut de démontrer *in concreto* de quelle manière le fonctionnaire du Gouvernement belge a, par la prise de la décision de refus de visa, attaquée - une décision individuelle uniquement administrative -, exercé une telle autorité et un tel contrôle sur la partie requérante qu'elle tomberait sous la juridiction de la Belgique, en ce qui concerne son droit à la liberté de religion. Le Conseil rappelle que, selon la Cour EDH, l'on ne peut établir de juridiction extraterritoriale lorsqu'il n'est question que d'un seul acte extraterritorial ("only an instantaneous extraterritorial act"), avec des conséquences négatives pour la personne concernée, puisque le texte de l'article 1^{er} de la CEDH n'admet aucune interprétation causale de la notion de « juridiction » (*Hirsi Jamaa e.a. c. Italie, op. cit.*, § 73 ; *Bankovic e.a. c. Belgique e.a., op. cit.*, § 75).

Par conséquent, la partie requérante ne prouve pas qu'il est, en l'espèce, question d'une circonstance exceptionnelle qui permet de constater qu'elle relève de la juridiction extraterritoriale de l'État belge.

La référence à l'affaire *Loizidou*, où l'occupation militaire de Chypre par la Turquie a conduit la Cour à constater que la Turquie exerçait un contrôle effectif sur Chypre et exerçait ainsi une compétence extraterritoriale, n'est pas pertinente (*Loizidou c. Turquie*, exceptions préliminaires, *op. cit.*, § 64). La référence à l'affaire *Hirsi Jamaa* ne l'est pas non plus, dans la mesure où, dans cette affaire, la Cour a constaté que tous les événements incriminés ont eu lieu sur les navires de l'armée italienne, avec un équipage qui était exclusivement composé de militaires italiens. Ainsi, la Cour a remarqué que, lorsqu'ils étaient à bord et lors de la remise aux autorités libyennes, les requérants étaient sous le contrôle continu et exclusif *de jure* et *de facto* des autorités italiennes. Partant, les faits dont découlent les violations alléguées relèvent de la « juridiction » de l'Italie au sens de l'article 1^{er} de la Convention (*Hirsi Jamaa e.a. c. Italie*, *op. cit.*, § 81 et 82).

3.3.3.6. Dans ces circonstances particulières de l'affaire, où seul l'article 9 de la CEDH est spécifiquement invoqué, le Conseil estime que la partie requérante n'a pas démontré relever de la juridiction extraterritoriale de l'État belge.

Ce constat n'a pas d'incidence sur la pertinence des questions préjudicielles que l'Assemblée générale du Conseil a posées à la Cour de Justice de l'Union Européenne dans son arrêt n° 179 108 du 8 décembre 2016, concernant une affaire spécifique relative à la situation humanitaire concrète d'une famille syrienne dans laquelle la violation de l'article 3 de la CEDH et les articles 4 et 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ont été invoqués.

3.3.3.7. Dès lors que l'exercice d'une juridiction est une condition nécessaire, voire même une condition *sine qua non*, qui doit être remplie avant qu'un Etat contractant puisse être tenu responsable des actes ou omissions qui lui sont imputables et donnent lieu à une éventuelle violation des droits et libertés garantis par le Traité, le Conseil estime, en l'espèce, qu'à défaut d'une juridiction exercée par la Belgique, la violation de l'article 9 de la CEDH alléguée n'est pas pertinente. Par conséquent, la partie requérante ne saurait pas non plus soutenir que l'acte attaqué devait être motivé au regard de l'article 9 de la CEDH, ou qu'une application du principe de proportionnalité ou du principe de gestion consciencieuse dans le contexte de l'article 9 de la CEDH était nécessaire.

La présente branche du moyen est irrecevable.

3.3.3.8. Dans la mesure où la partie requérante allègue que la communauté religieuse locale de la mosquée concernée ne trouve aucun autre imam pour exercer ce mandat, le Conseil observe que ladite communauté n'est pas partie à cette affaire et que l'acte attaqué n'a été pris qu'à l'égard de la partie requérante.

3.4. Quant à la troisième branche du moyen

3.4.1. Sur la troisième branche du moyen, en ce qu'elle est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 19, 21 et 191 de la Constitution, telle qu'alléguée par la partie requérante, le Conseil renvoie à ce qui a été constaté *supra*, au point 3.3.1. du présent arrêt.

La troisième branche du moyen unique, en ce qu'elle est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 19, 21 et 191 de la Constitution est, par conséquent, irrecevable.

3.4.2. S'agissant de la violation de l'article 14 de la CEDH lu en combinaison avec l'article 9 de la CEDH, telle qu'alléguée par la partie requérante, le Conseil renvoie à ce qui a été constaté *supra*, au point 3.3.2 du présent arrêt.

La troisième branche du moyen unique, en ce qu'elle est prise de la violation de l'article 14 de la CEDH lu en combinaison avec l'article 9 de la CEDH, est, par conséquent, irrecevable.

3.4.3. Sur le reste de la troisième branche du moyen unique, le Conseil rappelle, pour autant que de besoin, que les principes généraux d'égalité et de non-discrimination font partie des principes généraux de bonne administration au respect desquels l'autorité est tenue lorsqu'elle adopte un acte administratif de portée individuelle.

Le principe d'égalité impose qu'une différence de traitement de situations identiques – ou d'un même traitement de situations non comparables – est interdite, s'il n'existe pas une justification objective et raisonnable (C.E., 18 novembre 2014, n° 229.210 ; C.E., 3 mars 2014, n° 234.007 ; C.E., 10 novembre 2015, n° 232.839).

Il appartient à la partie requérante qui entend se prévaloir de la violation du principe d'égalité, de démontrer dans sa requête, par des données concrètes et précises, en quoi consiste cette violation. Elle doit à cet égard en outre, en premier lieu, démontrer la comparabilité de sa propre situation avec celle dont elle se prévaut et ensuite après démontrer en quoi la différence de traitement serait constitutive d'une discrimination (C.E., 23 septembre, 2008, n° 186.447 ; C.E., 14 février 2014, n° 226 434). La partie requérante doit ensuite invoquer des arguments concrets qui peuvent démontrer que la distinction faite est clairement injustifiée et déraisonnable (C.E., 2 juin 2005, n° 145.288).

3.4.4. Le Conseil observe que la première étape consiste à vérifier la comparabilité des situations entre lesquelles l'appréciation doit se faire (C.E., 15 décembre 2016, n° 236 792 ; C.E., 2 avril 2009, n° 192 200 ; C.E., 3 décembre 2009, n° 198 500 ; C.E., 1er décembre 2008, n° 188 400 ; C.E., 18 juin 2004, n° 132 597).

En l'espèce, le Conseil estime qu'il est question de situations comparables. Tel que le relève la partie requérante, que « les mosquées en Belgique dans lesquelles les imams sont désignés soient reconnues ou non, les imams turcs de la première catégorie et de la deuxième catégorie sont tous de même nationalité, envoyés dans le même pays, la Belgique, pour une mission de trois ans maximum, fonctionnaires de l'Etat turc et désignés par le Ministère des affaires religieuses en Turquie, prêchant la même religion, ayant suivi la même formation, et étant dans les deux cas soutenus par l'Exécutif des Musulmans. Il découle de tous ces éléments que ces deux catégories de personnes se trouvent effectivement dans des situations comparables. »

Il apparaît par conséquent que les candidats à une fonction d'imam en Belgique, au moment où ils introduisent une demande de visa, se trouvent dans une situation complètement comparable.

L'argumentation développée par la partie défenderesse dans la note d'observations n'est pas de nature à modifier ce constat. En effet, celle-ci soutient que « [...] *les considérations du requérant quant à une discrimination ne sont étayées par aucune référence à des cas identifiables, ne permettant en d'autres termes pas à Votre Juridiction de vérifier le bien-fondé d'une telle assertion* » et qu' « *En toute hypothèse, le requérant ne semble pas prendre en considération le motif de la décision de refus de visa, étant l'absence de reconnaissance par l'Etat Belge de la communauté islamique au sein de laquelle le requérant envisageait d'exercer une fonction d'imam sous le contrôle de l'ambassade de Turquie à Bruxelles. Il s'agit, en d'autres termes encore, d'un critère objectif justifiant la décision de refus de la partie adverse* ». Le Conseil observe toutefois, à cet égard, que la question de l'existence ou non d'un critère objectif sera examinée par le Conseil dans la seconde étape de son raisonnement.

3.4.5. Dans une deuxième étape, le Conseil observe qu'il n'est pas contesté que les catégories d'imams susmentionnées sont traitées différemment dans l'appréciation de leur demande de visa.

De la décision attaquée, il ressort que la différence de traitement qui s'opère dans l'appréciation de la demande de visa repose sur un critère objectif, à savoir l'impossibilité de l'Etat belge de désigner officiellement la partie requérante comme imam auprès d'une mosquée non reconnue.

La partie requérante ne peut pas soutenir ne pas comprendre sur quoi repose ladite différence de traitement.

Cette différence de traitement apparaissait déjà dans la réponse apportée à une question parlementaire du 5 février 2015, visée *supra* au point 3.1.4. du présent arrêt (Question n° 68 de Mme M. De Coninck

du 5 février 2015 (N.), *Bull. Q.R., Chambre, 2014-2015, 12 mars 2015, p. 255*), dont il ressort que « *Si un demandeur est un imam, l'Office des Etrangers (OE) examine tout particulièrement :*

- si la mosquée où il exercera ses activités a été agréée par la Région compétente et si l'imam occupera un poste dans le respect du cadre défini par le SPF Justice pour cette mosquée ;

- si l'Exécutif des Musulmans de Belgique soutient la candidature de l'imam ;

- si le demandeur a été signalé ou est "connu" au sens négatif dans le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) ou dans une banque de données locales.

- les conditions dans lesquelles le demandeur séjournera en Belgique (par exemple, qui assure la couverture financière du séjour ?)

Si cette imam vient remplacer un collègue, son arrivée dépend aussi du départ de ce collègue.

Les ministres du culte d'autres religions (notamment les rabbins) tombent également sous l'application de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980. »

3.4.6. Dans une troisième étape, le Conseil rappelle qu'il revient à la partie requérante en premier, de démontrer en quoi la différence de traitement constitue *in casu* une discrimination, en particulier de démontrer par des éléments concrets qu'il n'y a pas de justification objective et raisonnable à la distinction faite.

A cet égard, la partie requérante allègue qu'« [...] à supposer qu'il s'agisse d'un critère objectif, la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée puisque, comme exposé dans la deuxième branche du moyen, il n'existe pas de rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. A supposer que l'objectif légitime poursuivi par la partie adverse soit la sécurité nationale ou l'ordre public, rien ne démontre que le fait que la mosquée dans lequel l'imam exercerait ses fonctions soit reconnue ou non, constitue un critère pertinent. En effet, le requérant, tout comme son confrère envoyé dans une mosquée reconnue, est fonctionnaire désigné par le Ministère des affaires religieuses de Turquie, et sa candidature est soutenue par l'Exécutif des musulmans. Pour pouvoir être envoyé à l'étranger, indépendamment de savoir s'il serait désigné pour une mosquée reconnue ou non, il a été sélectionné sur base de nombreux critères et fait partie de l'élite des imams. Il a dû réussir différents examens, prouver une connaissance minimale du français ou du néerlandais, et une expérience sur le terrain en Turquie. Un contrôle est déjà exercé en amont par la Diyanet. Par ailleurs, l'Exécutif des Musulmans a analysé sa candidature et le dossier déposé par la communauté religieuse en Belgique, de la même manière qu'il le peut pour un imam qui désigné pour une mosquée reconnue. L'Exécutif des Musulmans soutient la candidature du requérant et une preuve a été jointe à la demande de visa, ce qui constitue une garantie supplémentaire pour atteindre le but projeté. »

3.4.7. La partie requérante fait valoir que la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée en l'absence de rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi. Elle soutient que « *Si l'objectif visé de la mesure est la sécurité nationale ou l'ordre public, la différence de traitement basée sur la reconnaissance ou non de la mosquée n'est pas un critère pertinent et ne permet pas d'atteindre l'objectif visé.* » et que « *Ceci signifie qu'une mauvaise appréciation a été réalisée par la partie adverse et que l'objectif poursuivi serait davantage atteint en octroyant des visas aux imams désignés tant pour les mosquées reconnues, que non reconnues.* »

Elle se réfère à cet égard à l'exposé fait à l'appui de la deuxième branche du moyen. Le Conseil rappelle que cette deuxième branche, dans laquelle était alléguée la violation de la Constitution belge et de la CEDH, a été jugée irrecevable. La partie requérante ne peut dès lors se référer utilement à l'exposé de la deuxième branche pour soutenir son argumentation dans la troisième branche.

En outre, le Conseil relève qu'il ne ressort ni de l'acte attaqué ni du dossier administratif que des considérations de sécurité nationale ou d'ordre public soient à la base de cet acte. Le Conseil observe qu'une inégalité alléguée ne peut être utilement invoquée lorsqu'elle repose sur une simple supposition qui n'est pas applicable dans le cas de la partie requérante et ne lui cause, dès lors, pas préjudice (C.E., 10 octobre 2011, n° 215.672).

3.4.8. En ce que la partie requérante fait valoir que la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée, le Conseil note ce qui suit.

3.4.8.1. Comme précédemment mentionné, depuis la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, les compétences relatives aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes, ont été dévolues aux Régions. Depuis lors, les autorités régionales compétentes ont adopté diverses mesures, notamment : l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 établissant les critères d'agrément des communautés d'églises et religieuses locales des cultes reconnus (*M.B.*, 16 décembre 2005) ; l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 octobre 2005 portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues (*M.B.*, 27 octobre 2005) ; l'ordonnance du Gouvernement du 8 février 2007 de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux demandes de reconnaissance des communautés islamiques et à l'autorisation de création des comités islamiques (*M.B.*, 16 février 2007).

Ces réglementations fixent les critères et conditions auxquels doivent répondre les communautés religieuses locales, telles que les mosquées, afin d'être reconnues. Il résulte de ces réglementations que les communautés religieuses reconnues deviennent des établissements publics, avec des droits et des obligations. Seules les communautés religieuses reconnues peuvent bénéficier du soutien financier et matériel des autorités compétentes, ce qui a pour conséquence de les soumettre, en ce qui concerne leur fonctionnement, à la tutelle de ces autorités.

La désignation officielle par l'Etat belge à la fonction de ministre du culte, en l'espèce comme imam, est l'une des conséquences financières et matérielles attachées à la reconnaissance d'une communauté religieuse locale.

Le Conseil souligne également la coopération entre l'autorité fédérale, les autorités régionales et les administrations locales, non seulement en ce qui concerne la reconnaissance des communautés religieuses locales, mais aussi en ce qui concerne le soutien et la tutelle sur le fonctionnement des communautés religieuses locales.

3.4.8.2. Le Conseil rappelle que la partie requérante a sollicité une demande d'autorisation de séjour, fondée sur l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980, sur la base d'une activité comme imam, ministre d'un culte reconnu.

A cet égard, le Conseil estime utile de rappeler que la partie défenderesse dispose, dans le cadre d'une demande de visa introduite sur base de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980, d'une large compétence d'appréciation auquel le Conseil ne peut se substituer dans le cadre de son contrôle de légalité.

Cette compétence discrétionnaire doit être prise en compte dans l'analyse de la violation alléguée du principe d'égalité et de non-discrimination (voir, en ce sens, C.E., 17 novembre 2008, n° 187.998 ; C.E., 16 juillet 1999, n° 81.872), sans que cette compétence discrétionnaire puisse toutefois excéder « les limites du raisonnable » (C.E., 15 février 2010, n° 200.889). En d'autres termes, afin d'assurer le respect du principe d'égalité dans la mise en œuvre d'un pouvoir discrétionnaire, une raison suffisante et acceptable doit justifier la différence de traitement, ce qui n'est rien d'autre qu'un contrôle de proportionnalité. (THEUNIS J., "Het gelijkheidsbeginsel" in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 209; CE, 13 juillet 1990, n° 35.457).

3.4.8.3. A la lumière de ce large pouvoir discrétionnaire en matière de contrôle de l'immigration dans le cadre de l'article 9 de la loi sur les étrangers et à la lumière de ce qui a été exposé au point 3.4.8.1., la partie requérante ne démontre pas qu'en ce qui concerne les demandes d'autorisation de séjour sur base d'une activité d'imam, il est déraisonnable de déduire des conséquences quant au séjour selon que l'imam intéressé peut être désigné officiellement par l'Etat belge en tant que ministre du culte, ou est uniquement désigné par ses autorités nationales, avec le soutien de sa candidature par l'Exécutif des Musulmans, à la fonction d'imam d'une mosquée déterminée.

Par conséquent, la partie requérante ne démontre pas que la différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif et n'est pas raisonnablement justifiée.

La troisième branche du moyen n'est pas fondée.

3.4.9. En ce que la partie requérante soutient que l'Exécutif des Musulmans confirme dans son attestation que l'absence d'un ministre du culte turc, nommé par le Ministère des affaires religieuses de l'Etat turc afin d'exercer en Belgique, laisse le champ libre à des prédicateurs autoproclamés, le Conseil observe qu'il n'est pas saisi quant à la non reconnaissance de la mosquée en question, et qu'il n'est pas compétent à cet égard, et ne peut se prononcer sur les conséquences qui en découlent, en sorte que la critique de la partie requérante, reproduite au point 3.4.7., ne peut être accueillie.

4. Débats succincts

Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation ne peut être accueillie, il convient d'appliquer l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

La requête en annulation étant rejetée par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

5. Dépens

Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie requérante.

PAR CES MOTIFS, LES CHAMBRES REUNIES DU CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article 1^{er}

La requête en suspension et annulation est rejetée.

Article 2

Les dépens, liquidés à la somme de cent quatre-vingt-six euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique des chambres réunies du Conseil du Contentieux des Etrangers, le dix mars deux mille dix-sept par :

Mme C. BAMPS,
Mme E. MAERTENS,
Mme N. RENIERS,
Mme M. EKKA,
Mme J. CAMU,
Mme S. GOBERT,

premier président,
président de chambre,
président de chambre,
président de chambre,
président de chambre,
juge au contentieux des étrangers,

Mme M. MAES,
Mme J. MAHIELS,

juge au contentieux des étrangers,
juge au contentieux des étrangers,

Mme C. DE COOMAN,

greffier en chef.

Le greffier ,

Le président,

C. DE COOMAN

C. BAMPS