

Arrest

nr. 183 665 van 10 maart 2017
in de zaak RvV X / VK

In zake: X

Gekozen woonplaats: X

tegen:

de Belgische staat, vertegenwoordigd door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging.

DE VERENIGDE KAMERS VAN DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN,

Gezien het verzoekschrift dat X, die verklaart van Turkse nationaliteit te zijn, op 14 oktober 2016 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging en de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging van 9 september 2016 tot weigering van de afgifte van een visum lang verblijf (type D).

Gezien titel I bis, hoofdstuk 2, afdeling IV, onderafdeling 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Gezien de beschikking houdende de vaststelling van het rolrecht van 19 oktober 2016 met refertenummer X.

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier.

Gelet op de beschikking van 3 januari 2017, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 18 januari 2017.

Gehoord het verslag van rechter in vreemdelingenzaken M. MAES.

Gehoord de opmerkingen van advocaten R. DANEELS en E. SOUAYAH die *loco* advocaten K. BILGE en C. VERBROUCK verschijnen voor de verzoekende partij en van advocaat T. BRICOURT, die *loco* advocaat C. DECORDIER verschijnt voor de verwerende partij.

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

1. Nuttige feiten ter beoordeling van de zaak

1.1. De verzoeker dient op 15 oktober 2015 een aanvraag in tot het bekomen van een visum voor lang verblijf (type D), op grond van artikel 9 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: de vreemdelingenwet), als bedienaar van een eredienst, in het bijzonder op basis van een activiteit als imam bij een moskee. 1.2. Op 9 september 2016 neemt de gemachtigde van de van de staatssecretaris

voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (hierna: de gemachtigde) een beslissing tot weigering van het gevraagde visum. Dit is de bestreden beslissing die op 15 september 2015 aan de verzoeker wordt betekend.

De beslissing luidt als volgt:

*“Overwegende dat de betrokkene een machtiging tot verblijf wens te bekomen op basis van een activiteit als imam, een bedienaar van een erkende eredienst;
Overwegende dat de aanstelling van de bedienaar van de eredienst dient te gebeuren door de officiële vertegenwoordiging van de islam in België, de Moslimexecutive;
Overwegende dat de lokale geloofsgemeenschap, de moskee (...), waar de betrokkene deze activiteit wenst uit te oefenen niet erkend is door de bevoegde Belgische overheid;
Overwegende dat, in dat geval, de Moslimexecutieve enkel de aanvraag ondersteunt en niet kan overgaan tot de aanstelling van de imam gelet op de niet erkenning van de moskee;
Overwegende dat de imam niet officieel aangesteld kan worden als imam door de Belgische staat, het visum wordt geweigerd.”*

2. Onderzoek ten gronde

2.1. De verzoeker haalt in een enig middel de schending aan van de artikelen 9 en 62 van de vreemdelingenwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht van de bestuurshandelingen, van de artikelen 9 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM), van de artikelen 10, 11, 19, 21 en 191 van de Grondwet en van de beginselen van behoorlijk bestuur, onder andere het beginsel van legitiem vertrouwen, de zorgvuldigheidsplicht, de motiveringsplicht, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van non-discriminatie, het beginsel van redelijke termijn en de transparantieplicht.

Het enig middel bestaat uit vier onderdelen.

2.2. In een eerste onderdeel, getiteld *“de uitdrukkelijke motivering met het oog op de gedragslijn van de tegenpartij”*, haalt de verzoeker aan dat *“de motivering van tegenpartij onvolledig is en betrokkene niet toelaat de onderliggende redenen van de weigering te begrijpen”*.

Hij voert dienaangaande aan dat *“In casu weigerde tegenpartij de visumaanvraag omdat aanvrager officieel niet kan worden aangesteld door de Belgische Staat, via de Moslimexecutive, zonder de vraag van de aanstelling door de nationale overheid te onderzoeken, terwijl uit Parlementaire Vraag nr. 3-3801 (Senaat van België 2005-2006, Bulletin 3-60) blijkt dat om zijn hoedanigheid als imam te bewijzen, of de aflevering van een visum om in deze hoedanigheid naar België te komen, te rechtvaardigen, aanvrager hetzij door de Moslimexecutive van België, hetzij door zijn nationale overheid dient te worden aangesteld.*

Het gebrek aan officiële aanstelling door de Moslimexecutive kan geen gepaste motivering van de bestreden beslissing uitmaken, wanneer aan een andere voorwaarde, met name die van de aanstelling door de nationale overheid, voldaan is en volgens de vaste bestuurspraktijk al jarenlang één der voorwaarden voldoende is.

Tot onlangs konden de imams aangesteld bij zowel erkende als bij niet-erkende moskeeën, een visum bekomen, afgezien van de mogelijkheid voor de Moslimexecutive om ze voor een bij de FOD Justitie openstaande post te benoemen, wanneer betrokken personen het bewijs van hun aanstelling door de nationale overheid leveren, wat in casu het geval is.

Wanneer een overheid van een vast gedrag dat zij tijdens een bepaalde periode volgde, afziet, dient zij haar beslissing meer te motiveren om haar gedragswijziging te rechtvaardigen (RvS, nr. 39.036, 20/3/1992; RvS, nr. 146.116, 16/6/2005), wat ze in casu niet deed.

Tegenpartij verklaart inderdaad noch haar beoordelingsommekeer in haar motivering, noch de redenen waarom het attest dat de aanstelling door de nationale overheid bewijst, niet in acht genomen wordt, waardoor verzoeker niet kan begrijpen waarom hem het visum geweigerd werd, terwijl in vergelijkbare omstandigheden, andere visa uitgereikt werden.[...]. Bijgevolg maakt tegenpartij zich schuldig aan machtsoverschrijding en schendt de bestreden beslissing de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de artikelen 9 en 62 van de wet van 15 december 1980.”

In het vierde onderdeel van het middel, getiteld “de beginselen van behoorlijk bestuur” haalt de verzoeker aan dat “*In zoverre tegenpartij haar beslissing nam zonder alle elementen van de zaak te acht te nemen, schendt de bestreden beslissing de beginselen van behoorlijk bestuur*” terwijl “*de beginselen van behoorlijk bestuur een dwingend karakter hebben en zich aan de administratieve overheid opleggen bij de beslissing-making.*”

In wat kan worden beschouwd als een eerste subonderdeel, houdt de verzoeker voor dat de verwerende partij het beginsel van legitiem vertrouwen heeft miskend. Hij betoogt dat “*Insgelijks uit de regel van het adagium patere legem quam ipse fecisti vloeit de verplichting voor een administratieve overheid om de reglementen die zij zelf aannam, na te leven [...]. Welnu in casu, door te achten dat de benoeming van verzoeker door zijn nationale overheid niet voldoende was, leeft verwerende partij de regel die zijzelf aannam, niet na. Verzoeker diende zijn visumaanvraag in augustus 2015 in, waarbij hij de door tegenpartij aangeduide voorwaarden naleefde op een ogenblik wanneer imams die in dezelfde situatie vertoefden, het visum bekwamen. Het aannemen van een beslissing in strijd met haar vaststaande praktijk benodigde minstens duidelijke uitleg in verband met deze gedragswijziging en diende zich in de motivering terug te vinden, quod non in casu.*”

In wat als een tweede subonderdeel kan worden beschouwd, wordt aangevoerd dat de verwerende partij niet is tegemoetgekomen aan de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht. De verzoeker haalt aan dat “*Het attest van de Moslimexecutive officialiseert de opdracht van deze imam. Dit betekent dat de niet-erkenning hem niet kan worden toegerekend en dat dit element door tegenpartij in acht diende te worden genomen in haar beoordeling. Tegenpartij lijkt ook geen rekening te hebben gehouden met alle tot staving van de visumaanvraag bijgevoegde documenten, daar er geen motivering is betreffende het attest van benoeming door de nationale overheid, terwijl dit document in beginsel voldoende is als bewijs van benoeming voor de toekenning van een visum. Indien tegenpartij meende dat er documenten ontbraken om haar toe te laten om een beslissing te nemen, diende tegenpartij verzoeker te vragen dergelijk document te verstrekken om zodoende haar zorgvuldigheidsplicht na te leven. Tenslotte diende tegenpartij de waarborgen te analyseren, die de benoeming van de imams door het Turkse Ministerie van religieuze zaken inhouden in termen van kwaliteit van de opleiding, ruimdenkendheid, ervaring, alvorens het visum te weigeren omdat de Moslimexecutive de imam niet officieel kon benoemen. Een zorgvuldige analyse van de situatie zou een andere beslissing tot gevolg kunnen hebben.*” De verzoeker merkt tevens op dat de schending door de verwerende partij van haar verplichting tot zorgvuldig beheer noodzakelijk de schending van andere beginselen en normen met zich meebrengt, en meer in het bijzonder de artikelen 62 van de vreemdelingenwet en 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

In wat als een derde subonderdeel kan worden beschouwd, haalt de verzoeker aan dat de verwerende partij de redelijke termijn heeft overschreden. Hij oppert dat “*In casu wachtte tegenpartij meer dan één jaar alvorens haar beslissing te nemen, hoewel zij over alle nodige elementen beschikte [...]. Indien tegenpartij van praktijk veranderde, [...], diende zij verzoeker in te lichten over deze praktijkommekeer alsook over de nieuwe voor te leggen documenten, krachtens het hierboven ontwikkelde beginsel van zorgvuldig beheer en om tegenpartij toe te laten om binnen een redelijke termijn te beslissen.*”

In wat als een vierde subonderdeel kan worden beschouwd, haalt de verzoeker aan dat “*Door van praktijk te veranderen zonder verzoeker hierover formeel te verwittigen, en door haar beslissing tot visumweigering te rechtvaardigen op basis van redenen die volledig in strijd blijken te zijn met haar vorige praktijk, miskende tegenpartij de transparantieplicht.*”

Gelet op hun nauwe samenhang worden het eerste onderdeel en het vierde onderdeel van het enige middel samen onderzocht en besproken.

2.3.1. Wat betreft het eerste onderdeel van het enig middel, herinnert de Raad eraan dat de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen de overheid verplichten in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is

uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden (RvS 18 januari 2010, nr. 199.583, Staelens; RvS 11 december 2015, nr. 233.222). Hetzelfde geldt voor artikel 62 van de vreemdelingenwet.

De plicht tot uitdrukkelijke motivering houdt evenwel niet in dat de beslissende administratieve overheid de motieven van de gegeven redenen van de beslissing moet vermelden.

2.3.2. *In casu* stelt de Raad vast dat de bestreden beslissing afdoende werd gemotiveerd en de verzoeker in kennis stelt van de redenen waarom de verwerende partij, in de uitoefening van haar door artikel 9 van de vreemdelingenwet toegekende discretionaire bevoegdheid, het gevraagde visum heeft geweigerd. In de bestreden beslissing wordt met name gesteld dat de verzoeker niet officieel als imam kan worden aangesteld door de Belgische staat, nu de verzoeker een activiteit als imam wenst uit te oefenen in een moskee die niet erkend is door de bevoegde Belgische overheid en de Belgische Moslimexecutieve in dat geval de aanvraag tot aanstelling als imam enkel kan ondersteunen.

Verzoeker is echter van oordeel dat deze motivering onvolledig is omdat deze motivering hem niet in staat stelt te begrijpen *“waarom [hem] het visum geweigerd werd, terwijl in vergelijkbare omstandigheden, andere visa uitgereikt werden”*. Verzoeker preciseert dat *“tot onlangs”* imams aangesteld bij zowel erkende als niet-erkende moskeeën een visum konden bekomen en dat de verwerende partij in de bestreden beslissing haar gedragswijziging diende te motiveren.

2.3.3. Verzoeker beroept zich op het antwoord uit een parlementaire vraag van 23 november 2005 - die hij bij zijn verzoekschrift voegt (*Vr. en Antw.* Kamer 2005-2006, 14 februari 2006, nr. 3-60, 5475 (*Vr.* nr. 3-3801 – Mevr. Jansegers)) - om de vroegere gedragslijn van de verwerende partij inzake visa die ingediend worden door imams te duiden. Hij is van oordeel dat uit het antwoord op de parlementaire vraag blijkt dat om een visum als imam te bekomen, de aanvrager hetzij door de Moslimexecutieve van België hetzij door zijn nationale overheid dient te worden aangesteld. De Raad wijst erop dat de verzoeker zich baseert op een partiële lezing van de parlementaire vraag in kwestie en het hierop verschaftte antwoord.

De Raad merkt op dat voormelde parlementaire vraag, die verschillende subvragen bevat, enerzijds betrekking heeft op statistieken omtrent het aantal verblijfsvergunningen dat werd toegekend aan buitenlandse imams in het kader van de uitoefening van hun religieus ambt in België, en anderzijds op de documenten die in aanmerking worden genomen als bewijs van het feit dat betrokkenen een religieuze opleiding hebben genoten. Op de vraag *“Welke documenten worden in aanmerking genomen als bewijs van het feit of de betrokkenen al dan niet een religieuze opleiding hebben genoten, welk soort instellingen worden met andere woorden in aanmerking genomen en welke niet om zulke bewijzen af te leveren ?”* luidt het antwoord: *“De door betrokkene voor te leggen documenten: -Een benoeming van de imam door zijn nationale autoriteiten of de Moslimexecutieve van België; [...]”*.

De Raad stelt vast dat, al vraagt de verwerende partij het bewijs dat een imam die een visum wenst te verkrijgen teneinde zijn ambt in België uit te oefenen een religieuze opleiding heeft genoten, en al kan de betrokken imam dit bewijs leveren middels een benoeming door zijn nationale autoriteiten of door de Moslimexecutieve van België, er in voormeld antwoord niet kan worden gelezen dat de toekenning van een visum “systematisch” zou zijn vanaf deze verkregen benoeming.

In elk geval, de verzoeker volgen in zijn redenering betekent dat een loutere aanstelling van een vreemdeling door zijn nationale overheid, met het oog op diens zending als bedienaar van een eredienst naar een geloofsgemeenschap in België, als gevolg zou hebben dat de verwerende partij verplicht is om *ipso facto* een visum af te leveren aan de betrokkene. Daardoor wordt verwerende partij aldus elke discretionaire bevoegdheid ontnomen, hetgeen manifest in strijd is met artikel 9 van de vreemdelingenwet. Deze redenering zou er tevens toe leiden dat de Raad een buitenlandse overheidsinmenging zou toestaan in Belgische interne aangelegenheden, hetgeen een ontkenning betreft van het beginsel van de staatssoevereiniteit wat de Raad niet kan toelaten.

Hoe dan ook dient eraan te worden herinnerd dat een antwoord op een parlementaire vraag geen bindende kracht heeft en voornamelijk als doel heeft om het parlement op de hoogte te stellen van de handelingen van een regering, teneinde haar toe te laten controle uit te oefenen op deze handelingen. Met andere woorden, het verschaftte antwoord betreft de veruitwendiging van het standpunt van een minister, met betrekking tot een bepaald onderwerp op een bepaald moment (zie hieromtrent: RvS 25 mei 2010, nr. 204.206; RvS 8 mei 2014, nr. 227.330 en RvS 4 december 2001, nr.101.470).

Tot slot kan worden opgemerkt dat, zelfs indien het antwoord op een parlementaire vraag opheldering zou kunnen geven omtrent een bepaald rechtspunt, een dergelijk antwoord op zich niet kan leiden tot een juridisch kader waarbij er sprake is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij terwijl artikel 9 van de vreemdelingenwet per definitie gepaard gaat met een discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij.

2.3.4. De Raad herinnert er voorts aan dat, indien de verzoeker zich wenst te beroepen op het bestaan van een vaste administratieve praktijk van een overheid in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid, het hem in de eerste plaats toekomt om met voldoende zekerheid het bestaan van deze vaste administratieve praktijk aan te tonen, alsmede de redenen uiteen te zetten waarom hij meent hierop beroep te kunnen doen. Verzoeker toont echter niet aan dat de gedragslijn waarop hij zich beroept en die in 2005 tot uiting zou zijn gekomen, van toepassing was tot op het ogenblik van het treffen van de bestreden beslissing in september 2016.

In casu wordt door de verwerende partij niet betwist dat in het verleden visa werden toegekend aan buitenlandse imams die werden gezonden naar zowel erkende als niet-erkende moskeeën. De Raad stelt echter vast dat de verzoeker in gebreke blijft om op voldoende nauwkeurige wijze aan te tonen dat er in dit verband sprake is van een administratieve praktijk die van toepassing was tot op het moment van het treffen van de bestreden beslissing. Er is dan ook geen grondslag voor verzoekers verwachting dat de verwerende partij diende te motiveren in de bestreden beslissing waarom zij is afgeweken van een "vaste" gedragslijn.

Verzoeker beweert dat *"Tot onlangs konden de imams aangesteld bij zowel erkende als bij niet-erkende moskeeën, een visum bekomen"*, doch hij laat na om hieromtrent verdere toelichting te geven, meer bepaald te duiden tot wanneer de verwerende partij dergelijke gedragslijn aanhield. Voor zover verzoeker beoogt deze praktijk te kunnen staven door een document, toegevoegd aan zijn verzoekschrift, die een lijst bevat van enkele niet-erkende Turkse moskeeën die in het verleden beroep konden doen op de diensten van een buitenlandse imam, merkt de Raad op dat uit een dergelijke lijst niet kan worden afgeleid wanneer, om welke redenen en voor welke termijn de visa werden uitgereikt aan de betrokkenen.

Tijdens de terechtzitting van 18 januari 2016 verwijst de raadvrouw van verzoeker naar het antwoord op de parlementaire vraag nr. 68 van 16 maart 2015 en stelt zij dat de Nederlandstalige verweernota in zaak met rolnummer 195.743 hiervan geen melding maakt, terwijl dit wel wordt vermeld in de Franstalige verweernota's in de zaken met rolnummers 196.184 en 196.186.

Nu de raadvrouw het antwoord op de parlementaire vraag van 2015 zelf in de debatten heeft gebracht vraagt de eerste voorzitter van de Raad aan de raadvrouw hierover een standpunt in te nemen. Deze vraag blijft in de verdere pleidooien onbeantwoord.

De Raad stelt vast dat in het antwoord op deze parlementaire vraag van 16 maart 2015, die dateert van vóór de indiening van verzoekers visumaanvraag op 11 september 2015, het volgende wordt vermeld: *"Indien de aanvrager een imam is, gaat de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) meer in het bijzonder na: - of de moskee waar hij zijn activiteiten zal uitoefenen, erkend is door het bevoegde Gewest en of de imam een betrekking zal uitoefenen binnen het kader dat de FOD Justitie voor deze moskee geopend heeft;"* (Vr. en Antw. Kamer 2014-2015, 16 maart 2015, nr. 54/016, 255 (Vr. nr. 68 M. De Coninck)).

Dit antwoord weerlegt het bestaan van een zogenaamde gedragslijn van de verwerende partij, waarop de verzoeker zich meent te kunnen beroepen in zijn betoog met betrekking tot imams die hun ambt wensen uit te oefenen in een niet-erkende moskee. Minstens weerlegt dit antwoord dat er sprake is van een door de verzoeker geschetste gedragslijn tot op het ogenblik van het treffen van de bestreden beslissing.

De Raad wijst er eveneens op dat uit de lezing van voormeld antwoord blijkt dat *"Het aantal machtigingen tot verblijf die de laatste drie jaar aan imams werden toegekend, [...] beperkt [is]"*. Indien de verzoeker uit parlementaire vragen een bron van informatie meent te kunnen afleiden omtrent een bepaalde gedragslijn die de verwerende partij heeft aangenomen, dan kan hieruit enkel worden besloten dat hij toegang had tot deze informatiebron en aldus behoorde te weten wat het beleid was van de verwerende partij inzake de toekenning van visa aan imams vooraleer ze de bestreden beslissing trof. Verzoeker was aldus in staat om te anticiperen op de eventuele reactie van de verwerende partij aangaande zijn visumvraag. Waar verzoeker, in het vierde onderdeel van het enig middel, de

schending aanvoert van de transparantieplicht, volstaat de vaststelling dat omwille van het hierboven gestelde, hij deze schending niet dienstig kan aanvoeren.

Verzoeker die gans zijn betoog baseert op een administratieve praktijk van 2005, kan er verder niet aan voorbijgaan dat, in gevolge de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, de bevoegdheden van de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalieën van de erkende erediensten, met uitzondering van de erkenning van de erediensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten, werden overgeheveld naar de gewesten en dat vanaf dat moment, de bevoegde gewestelijke overheden verschillende maatregelen hebben aangenomen, met name: 1) het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005 houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten (BS 16 december 2005); 2) het besluit van de Waalse Regering van 13 oktober 2005 tot inrichting van de comités belast met het beheer van de temporalieën van de erkende islamitische gemeenschappen (BS 27 oktober 2005) en 3) het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 februari 2007 met betrekking tot de erkenningsaanvragen voor de islamitische gemeenschappen en de machtiging tot oprichting van de islamitische comités (BS 16 februari 2007).

De Raad stelt ten slotte vast dat de verzoeker niet met concrete gegevens aantoont dat de gemachtigde thans, in een identieke feitelijke en juridische context, visa aflevert aan andere Turkse imams met het oog op het uitoefenen van hun religieus ambt in niet-erkende moskeeën.

2.3.5. Het eerste onderdeel van het middel is ongegrond.

2.4.1. Wat betreft het vierde onderdeel, herinnert de Raad eraan dat het vertrouwensbeginsel kan worden omschreven als een van de beginselen van behoorlijk bestuur krachtens hetwelk de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid, of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat, wanneer het vertrouwensbeginsel wordt ingeroepen, er sprake dient te zijn van een situatie waarbij de autoriteit aan de betrokkene voorafgaande concrete toezeggingen heeft gedaan, die van aard zijn om in diens hoofde rechtmatige verwachtingen te wekken (cf. RvS 4 februari 2013, nr. 222.367 en RvS 17 september 2015, nr. 232.235).

Waar de verzoeker aanhaalt dat imams, die “op een ogenblik” in dezelfde situatie als de zijne vertoefden, een visum verkregen, kan de Raad enkel vaststellen dat nu verzoeker geen vaste administratieve praktijk in die zin tot op het ogenblik van het treffen van de bestreden beslissing heeft aangetoond, hij zich bijgevolg niet kan beroepen op de schending van het vertrouwensbeginsel. Daarbij moet worden onderstreept dat uit nazicht van het administratief dossier geenszins blijkt dat de verwerende partij de minste toezegging heeft verschaft, of enige garantie op kans van slagen heeft laten blijken voor wat betreft de afgifte van het gevraagde visum.

Zoals reeds werd gesteld in het eerste onderdeel van het middel, kan de verzoeker evenmin op dienstige wijze aanvoeren dat de bestreden beslissing “*minstens duidelijke uitleg [benodigde] in verband met deze gedragswijziging*”, nu hij in ieder geval niet heeft aangetoond dat de door hem aangehaalde gedragslijn van toepassing was tot op het ogenblik van het treffen van de bestreden beslissing.

In zoverre de verzoeker daarenboven suggereert dat het adagium *patere legem quam ipse fecisti* van toepassing is, dient de Raad eraan te herinneren dat dit adagium enkel inhoudt dat een publieke overheid ertoe gehouden is de regels die zij zelf heeft vastgesteld te eerbiedigen bij de concrete toepassing ervan. Dit adagium kan *in casu* niet geschonden zijn als er geen sprake is van een gedragslijn inzake toekenning van visa aan imams zoals verzoeker het schetst.

2.4.2. Waar verzoeker opwerpt dat de verwerende partij geen rekening gehouden heeft met en evenmin gemotiveerd heeft aangaande het attest van zijn benoeming door de nationale overheid, merkt de Raad, enerzijds, op dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt vermeld dat de aanstelling van de bedienaar van de eredienst dient te gebeuren door de officiële vertegenwoordiging van de islam in België, de Moslimexecutive -wat impliciet inhoudt dat een attest van benoeming door de nationale overheid niet volstaat- en dat, anderzijds, -uit wat hierboven wordt besproken- blijkt dat de verzoeker geenszins heeft aangetoond dat de verwerende partij op grond van een dergelijk attest overging tot de goedkeuring van dergelijke visumaanvragen.

De Raad merkt verder op dat de verwerende partij er niet toe gehouden was om bijkomende inlichtingen te vragen aan de verzoeker alvorens zij haar beslissing nam. Hoewel het bestuur de mogelijkheid dient te verschaffen aan de bestuurde om zijn dossier te vervolledigen en om zijn aanvraag met alle mogelijke nuttige elementen en bewijsstukken te staven, dient deze verplichting op een redelijke wijze te worden geïnterpreteerd, omdat anders het risico bestaat dat de administratie in de onmogelijkheid wordt geplaatst om binnen een aanvaardbare termijn gevolg te geven aan de vele aanvragen die bij haar worden ingediend. Wat er ook van zij, uit de lezing van de bestreden beslissing blijkt niet dat het ontbreken van een – niet nader genoemd – document een van de gronden vormt van deze beslissing, zodat de pertinentie van deze kritiek niet kan worden ingezien. De verzoeker beweert verder ook niet dat, indien de verwerende partij haar om bijkomende inlichtingen had verzocht, hij een bepaald document had kunnen voorleggen dat had kunnen leiden tot de afgifte van het verzochte visum.

Gelet op bovenstaande vaststellingen, kan het de verwerende partij niet verweten worden geen rekening te houden met de omstandigheid dat de niet-erkenning van de moskee waarin de verzoeker zijn ambt als imam wenst uit te oefenen hem niet kan worden toegerekend, evenmin als de vermeende kwaliteit van verzoekers religieuze opleiding. Alleszins, deze elementen, waarop verzoeker zich beroept in zijn verzoekschrift, werden niet ingeroepen ter ondersteuning van de visumaanvraag.

De bewering volgens welke een nauwkeurige analyse van de situatie had kunnen leiden tot een andersluidende beslissing, berust derhalve op een persoonlijke en louter hypothetische appreciatie van de verzoeker. De verzoeker toont niet aan dat de verwerende partij één of meerdere elementen die werden aangebracht in het kader van de visumaanvraag niet in overweging heeft genomen. Voor zover als nodig, herinnert de Raad er nog aan dat hij in het kader van zijn wettigheidstoetsing in geen geval zijn eigen beoordeling van de elementen van het dossier in de plaats mag stellen van die van de verwerende partij.

2.4.3. Wat betreft het verwijt dat de bestreden beslissing niet werd genomen binnen een redelijke termijn, wijst de Raad erop dat de wetgever geen termijn heeft voorzien waarbinnen de verwerende partij zich dient uit te spreken over een visumaanvraag, ingediend op grond van artikel 9 van de vreemdelingenwet.

De Raad wijst er eveneens op dat het feit dat er een zekere behandelingsperiode is, zelfs indien deze onredelijk is, niet tot gevolg heeft dat er enig recht op verblijf in hoofde van de verzoeker zou ontstaan. Zelfs indien het tijdsverloop dat verzoeker aanhaalt zou kunnen worden beschouwd als onredelijk lang en dit te wijten zou zijn aan een fout van de verwerende partij, zou de Raad zijn bevoegdheid overschrijden door deze fout te erkennen. Het behoort evenmin tot zijn bevoegdheid om zich uit te spreken over de manier waarop het nadeel dat door deze fout werd veroorzaakt, dient te worden voorkomen of hersteld. Evenmin kan van de verwerende partij worden vereist dat zij in de motieven van haar beslissing rechtvaardigt waarom het antwoord op de ingediende aanvraag een bepaalde tijd in beslag heeft genomen.

De Raad kan bovendien enkel vaststellen dat uit geen enkel element in het dossier blijkt dat de verzoeker na het indienen van zijn visumaanvraag nog navraag heeft gedaan bij de gemachtigde over de stand van zaken met betrekking tot de behandeling van zijn visumaanvraag. Uit het dossier blijkt evenmin dat de verzoeker de gemachtigde heeft verzocht om de versnelde behandeling van zijn aanvraag of dat hij de gemachtigde heeft aangemaand om een beslissing te nemen.

2.4.4. Het vierde onderdeel van het middel is ongegrond.

2.5.1. In een tweede onderdeel van het enig middel, “*de vrijheid van godsdienst*”, haalt de verzoeker aan dat “*tegenpartij de vrijheid van godsdienst niet in acht nam en een inbreuk maakt op dit fundamenteel recht.*”

Onder verwijzing naar de inhoud van deze bepalingen, betoogt hij dat “*Terwijl deze fundamentele vrijheden bij artikelen 19 en 21 van de Grondwet, alsook bij artikel 9 van het [EVRM] bekrachtigd worden en uit deze bewuste bepalingen de verplichting voor de Belgische Staat voortvloeit, om een balansafweging te maken van de belangen bij een inbreuk op dit fundamenteel recht.*”

Hij stelt dat “*De Staat is niet alleen gehouden aan een negatieve verplichting om de vrijheid van de religieuze gemeenschappen op zich in te richten en de organisatie zoals zij het wensen niet te belemmeren en na te leven (zie onder andere EHRM., arrest Hassan en Tchaouch t. Bulgarije van 26 oktober 2000), maar is eveneens gehouden aan een positieve verplichting om de vrijheid van de*

erediensten te beschermen en ervoor te zorgen dat zij niet theoretisch en denkbeeldig, maar concreet en effectief zijn (EHRM, Jakóbski t. Polen, § 47, en Eweida en anderen t. Verenigd Koninkrijk § 84). [...]. Artikel 9, §2, van het EVRM houdt in dat elke inmenging in de uitoefening van het recht op de vrijheid van godsdienst aan een "heerszuchtige sociale vereiste" dient te beantwoorden.

Het evenredigheidsonderzoek houdt eveneens in dat het nagestreefde rechtmatige doel door geen andere, minder dwingende en meer eerbiedige, maatregel kan worden bereikt. [...]. In casu belet tegenpartij, [...], verzoeker zijn eredienst uit te oefenen en te prediken [...]. Dit maakt ongetwijfeld een beperking uit van zijn vrijheid van godsdienst, [...]. Welnu in de motivering van de bestreden beslissing maakt tegenpartij geen melding van een dergelijk evenredigheidsonderzoek [...]. Zodoende miskende ze alvast haar zorgvuldigheidsplicht en haar motiveringsplicht. Daarenboven, indien zij wel tot een dergelijk onderzoek zou zijn overgegaan, had tegenpartij niet anders kunnen besluiten dan dat de inbreuk op de vrijheid van godsdienst van verzoeker in casu, overmatig was en niet aan de vereisten van het tweede lid van artikel 9 van het EVRM beantwoordde [...]. Niets in de wet laat toe om af te leiden dat slechts de imams die een activiteit in een door de Belgische Staat erkende moskee dienen uit te oefenen, toegelaten worden om naar België te komen en er te verblijven. Hooguit werd er door de politieke overheid in 2006 gezegd dat de imams die naar België wensen te komen om er hun activiteit in een moskee in België uit te oefenen, hetzij door hun nationale overheid, hetzij door de Moslimexecutive van België dienen te worden aangesteld. Dientengevolge is de beperking tot de vrijheid van godsdienst van verzoeker door de wet niet voorzien. Vervolgens wordt er geen doelstelling van openbare veiligheid, bescherming van de openbare orde, gezondheid of zeden of nog houdende de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen in de bestreden beslissing geïdentificeerd. Tenslotte, gesteld dat tegenpartij een doelstelling van openbare veiligheid of bescherming van de orde of zeden zou nastreven, bewijst niets dat het in werk gestelde middel (de visumweigering) het minst dwingende en meest eerbiedige is wat dit fundamenteel recht betreft. Indien de overheid de openbare veiligheid en openbare orde wensten te beschermen, is de aanstelling van verzoeker door zijn nationale overheid en de ondersteuningsbrief van de Moslimexecutive inderdaad voldoende om aan deze heerszuchtige overweging te beantwoorden. [...]. Het feit dat de moskee, waar de imam zijn ambt zou uitoefenen, al dan niet erkend is, heeft geen impact op de kwaliteitscontrole van de imams, en ook niet op de controle van hun activiteiten in België. Hieruit volgt dat de weigering van toegang tot het grondgebied, die verzoeker belet het religieuze ambt waartoe hij benoemd werd uit te oefenen, om de enige reden dat de gastmoskee nog niet erkend zou zijn, wat een irrelevant criterium is, een buitenmaatse inbreuk uitmaakt op de vrijheid van godsdienst van verzoeker. [...]. "

De verzoeker besluit dat "Tot slot, door te weigeren om het visum aan verzoeker toe te kennen, door niet over te gaan tot een evenredigheidsonderzoek ten opzichte van het recht op vrijheid van godsdienst van verzoeker en door haar beslissing ten opzichte van dit fundamenteel recht niet te motiveren, schond tegenpartij de artikelen 19 en 21 van de Grondwet, alsook artikel 9 van het Europees Verdrag betreffende de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en artikelen 62 van de wet van 15.12.1960 en artikelen 2 en 3 van de wet van 29.07.1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de beginselen van behoorlijk bestuur, onder andere het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van zorgvuldig beheer."

2.5.2. De Belgische Grondwet

Alvorens de gegrondheid van de aangevoerde schendingen van artikel 19 en 21 van de Grondwet, die beiden een aantal aspecten van godsdienstvrijheid beschermen, te onderzoeken, moet de Raad eerst nagaan of de verzoeker valt onder het toepassingsgebied van de Belgische Grondwet.

Artikel 191 van de Grondwet stelt: "Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen."

Hieruit volgt dat een vreemdeling zich slechts op de bescherming van de Belgische Grondwet kan beroepen indien hij zich op Belgisch grondgebied bevindt en de wet geen uitzondering maakt wat hem betreft. Deze lezing wordt bevestigd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat als volgt oordeelt over artikel 191 van de Grondwet:

"B.3. Artikel 191 van de Grondwet (vroeger artikel 128) bepaalt :

"Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen."

Vreemdelingen kunnen zich dus op de bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (vroegere artikelen 6 en 6bis) vastgestelde beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie beroepen op de

dubbele voorwaarde dat zij, zoals ten deze, zich op het Belgisch grondgebied bevinden en dat de wet geen uitzondering heeft gemaakt wat hen betreft." (Arb. 29 juni 1994, nr. 51/94, B.3; zie in die zin ook Arb. 4 maart 1993, nr. 20/93, pt. B.2.2.)

In dezelfde zin oordeelt de Raad van State als volgt:

« [...] 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 [...] » (RvS 30 juli 2002, nr. 109.561).

In casu, is de verzoeker, van Turkse nationaliteit, een vreemdeling en bevindt hij zich niet op Belgisch grondgebied. Deze feiten worden niet betwist.

De Raad stelt bijgevolg vast dat de verzoeker, in het licht van artikel 191 van de Grondwet, niet valt onder het toepassingsgebied van de Grondwet. Hij kan derhalve niet nuttig de schending aanvoeren door België van de in artikel 19 en 21 van de (Belgische) Grondwet vastgestelde beginselen inzake godsdienstvrijheid.

Derhalve kan verzoeker evenmin dienstig aanvoeren dat in de bestreden beslissing omtrent artikelen 19 en 21 van de Belgische Grondwet moest worden gemotiveerd, of dat een toepassing van het evenredigheidsbeginsel of het beginsel van zorgvuldig beheer noodzakelijk was. Dit middelonderdeel is derhalve onontvankelijk.

2.5.3. Het EVRM

Alvorens de gegrondheid van de aangevoerde schending van artikel 9 van het EVRM te onderzoeken, dient de Raad, in dezelfde zin als in punt 2.5.2., te onderzoeken of verzoeker valt onder het toepassingsgebied van het EVRM.

A. Algemene beginselen omtrent de toepassing van het EVRM: het begrip "rechtsmacht"

2.5.4. De Raad houdt zich aan de algemene beginselen die het EHRM inzake rechtsmacht in zijn rechtspraak heeft geformuleerd.

Of het EVRM *in casu* van toepassing is, dient te worden vastgesteld aan de hand van artikel 1 van het EVRM dat bepaalt: "*De Hoge Verdragsluitende Partijen verzekeren een ieder die ressorteert onder haar rechtsmacht de rechten en vrijheden die zijn vastgesteld in de Eerste Titel van dit Verdrag.*"

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) is de verbintenis die door Verdragsluitende Staten is aangegaan om de in het Verdrag opgesomde rechten en vrijheden te verzekeren door middel van artikel 1 van het EVRM beperkt tot een ieder die ressorteert onder hun eigen "rechtsmacht". De uitoefening van rechtsmacht is derhalve een noodzakelijke voorwaarde, meer nog een *conditio sine qua non*, die vervuld moet zijn vooraleer een Verdragsluitende Staat verantwoordelijk kan worden gesteld voor handelingen of nalatigheden die hem toerekenbaar zijn en aan de oorsprong liggen van de beweerde schending van de rechten en vrijheden gewaarborgd in het Verdrag. (EHRM 7 juli 2011, nr. 53721/07 *Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 130).

Het EHRM stelt in zijn rechtspraak dat het begrip "rechtsmacht" hoofdzakelijk territoriaal wordt opgevat (territoriale rechtsmacht). Een Verdragsstaat wordt in beginsel geacht rechtsmacht uit te oefenen over zijn gehele grondgebied. Rechtsmacht wordt dan ook in eerste orde begrepen vanuit een territoriale notie. Eenieder die zich bevindt op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat, ressorteert dan ook onder de rechtsmacht van dit Staat (EHRM 12 december 2001, nr. 55207/99, *Bankovic e.a. t. België e.a.*, par. 61; EHRM 7 juli 2011, nr. 53721/07 *Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 131; EHRM 23 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a. t. Italië*, par. 71).

Hoofdzakelijk een territoriale opvatting van rechtsmacht hanterend, oordeelt het Hof dat handelingen van Staten die worden gesteld buiten hun grondgebied of die gevolgen teweeg brengen buiten hun grondgebied, enkel in uitzonderlijke omstandigheden als een uitoefening van rechtsmacht, in de zin van artikel 1 EVRM, kunnen worden beschouwd (extraterritoriale rechtsmacht) (EHRM 12 december 2001,

nr. 55207/99, *Bankovic e.a. t. België e.a.*, par. 67; EHRM 7 juli 2011, nr. 53721/07 *Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 132; EHRM 23 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a. t. Italië*, par. 72).

2.5.5. Het Hof heeft in zijn rechtspraak een aantal uitzonderlijke omstandigheden erkend die aanleiding kunnen geven tot de vaststelling dat rechtsmacht wordt uitgeoefend buiten de territoriale grenzen van een Verdragsluitende Staat. Het EHRM benadrukt hierbij stelselmatig dat in elke zaak het vaststellen van uitzonderlijke omstandigheden waarin extraterritoriale rechtsmacht wordt uitgeoefend, een onderzoek naar en een analyse van de specifieke feiten eigen aan de zaak vereist (EHRM 7 juli 2011, nr. 53721/07 *Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 132).

Op basis van zijn eerdere rechtspraak heeft de Grote Kamer van het EHRM in het arrest *Al-Skeini* getracht richtsnoeren op te stellen voor toekomstige zaken. In dit arrest identificeerde de Grote Kamer drie uitzonderingen op het beginsel dat rechtsmacht hoofdzakelijk territoriaal wordt uitgeoefend, en die aanleiding kunnen geven tot het vaststellen van het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht.

Een eerste uitzondering betreft situaties waarbij overheidsambtenaren gezag en controle uitoefenen over één of meer specifieke personen in het buitenland. (zgn. “public powers – exception”) (EHRM 7 juli 2011, nr. 53721/07 *Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 133-136) Als een uitzondering op het territorialiteitsbeginsel, kan de rechtsmacht van een Verdragsluitende Staat worden uitgebreid naar overheidshandelingen die gevolgen teweegbrengen buiten het nationale grondgebied, indien daardoor een jurisdictioneel verband (‘jurisdictional link’) ontstaat tussen het betrokken individu en de Verdragsluitende Staat. In het kader van het uitoefenen van overheidsgezag en – controle op personen die zich in het buitenland bevinden, identificeerde het EHRM drie subcategorieën:

- Handelingen van diplomatieke en consulaire agenten, die aanwezig zijn op buitenlands grondgebied in overeenstemming met internationaal recht, kunnen als een uitoefening van rechtsmacht worden beschouwd wanneer deze overheidsagenten gezag en controle doen gelden over anderen.
- Wanneer door toestemming, uitnodiging of stilzwijgende instemming door regering van dat grondgebied, een Verdragsluitende Staat overheidsgezag uitoefent op buitenlands grondgebied dat normaal wordt uitgeoefend door de regering van dat grondgebied. Aldus kunnen overheden van een Verdragsluitende Staat die, in overeenstemming met gewoonte, verdrag of een ander akkoord, uitvoerende of rechterlijke gezagsfuncties uitoefenen op het grondgebied van een andere Staat, verantwoordelijk worden gehouden voor begane schendingen van het EVRM zolang de handelingen in kwestie toerekenbaar zijn aan de Verdragsluitende Staat eerder dan aan de territoriale Staat.
- In bepaalde gevallen kan het gebruik van geweld door overheidsagenten die opereren buiten hun grondgebied, een individu onder de controle van de overheden brengen en dus onder de rechtsmacht van een Verdragsluitende Staat, bv. wanneer een individu in hechtenis wordt genomen door overheidsagenten in het buitenland. Wat beslissend is in zulke gevallen is de fysieke controle en gezag dat wordt uitgeoefend.

De Grote Kamer besloot in het arrest *Al-Skeini* dat wanneer een Verdragsluitende Staat door middel van overheidsagenten gezag en controle uitoefent over een individu, deze Staat - onder artikel 1 van het EVRM - enkel verplicht is om de rechten en vrijheden te verzekeren die relevant zijn voor de situatie van het individu onder zijn rechtsmacht (EHRM 7 juli 2011, nr. 53721/07 *Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 137).

In andere woorden, een extraterritoriale verantwoordelijkheid houdt niet in dat Staten gehouden zijn om alle soorten rechten te verzekeren. De rechten die verzekerd moeten worden zijn nauw verbonden met het soort gezag en de controle die wordt uitgeoefend in een extraterritoriaal kader (EHRM 7 juli 2011, nr. 53721/07 *Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 137). Bijgevolg zal de omvang van de verplichting om rechten en vrijheden te verzekeren, afhangen van de individuele situatie en van het betrokken recht of vrijheid waarop hij of zij zich beroept. (zie in deze zin UK Court of Appeal, 9 september 2016, *Al-Sadoon & Ors c. Secretary of State for Defence*, [2016] EWCA Civ 811, pt. 30).

Een tweede uitzondering betreft de situatie waar een Verdragsluitende staat, als gevolg van een rechtmatige of onrechtmatige militaire actie, effectieve controle uitoefent over een grondgebied van een niet-Verdragsluitende Staat. De verplichting om in dit grondgebied, dat buiten het nationale grondgebied

valt, de rechten en vrijheden van het Verdrag te verzekeren, volgt uit de feitelijkheid van zulke controle, ongeacht of deze rechtstreeks wordt uitgeoefend, door de gewapende strijdkrachten van de Verdragsluitende Staat dan wel door een onderworpen lokaal bestuur (EHRM 7 juli 2011, *Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 53721/07, par. 138-140)

Een derde uitzondering betreft de situatie waar een Verdragsluitende Staat wordt bezet door de strijdkrachten van een andere Verdragsluitende Staat. De bezettende Staat is dan in beginsel verantwoordelijk voor de schendingen van het EVRM in het bezette gebied, zo niet zou er een beschermingsleemte ontstaan in de juridische ruimte van het EVRM dat hoofdzakelijk opereert in een regionaal kader en met name in de juridische ruimte van de Verdragsluitende Staten ("*espace juridique*") (EHRM 7 juli 2011, nr. 53721/07 *Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 141-142).

2.5.6. De Raad stelt vast dat de richtsnoer die het EHRM voor zichzelf hanteert met betrekking tot het vaststellen van extraterritoriale rechtsmacht, ook wordt toegepast door nationale rechtscolleges in andere Verdragsluitende Staten. In die zin hebben onder meer het *Court of Appeal* en het *Supreme Court* van het Verenigd Koninkrijk de beginselen inzake rechtsmacht, zoals uiteengezet in het arrest *Al-Skeini*, toegepast in concrete zaken, zoals ook de Raad *in casu* moet doen.

Net zoals het *Court of Appeal* van het Verenigd Koninkrijk, benadrukt de Raad dat *in casu* de fundamentele kwestie, met name de omvang van het toepassingsgebied van het EVRM, met bijzondere zorg moet worden benaderd. Deze bijzondere zorg houdt volgens het *Court of Appeal* in dat artikel 1 van het EVRM niet ruimer wordt geïnterpreteerd dan reeds duidelijk aangegeven in de bestaande rechtspraak van het EHRM.

Dit betekent niet dat nationale rechtscolleges enkel extraterritoriale rechtsmacht kunnen vaststellen in feitelijke situaties die gelijkaardig zijn aan deze die door het EHRM als zodanig werden gekwalificeerd. Het is veeleer noodzakelijk om de onderliggende beginselen van de rechtspraak van het EHRM te identificeren, zoals hierboven werd gedaan, en niet verder dan deze beginselen te gaan. Net zoals het *Court of Appeal*, is de Raad zich ervan bewust dat dit geen eenvoudige taak is in de huidige omstandigheden waar de formulering van extraterritoriale rechtsmacht in de rechtspraak van het EHRM lijkt open te staan voor tegenstrijdige interpretaties (UK Court of Appeal 9 september 2016, *Al-Sadoon & Ors v Secretary of State for Defence* [2016] EWCA Civ 811, pt. 28).

B. De argumenten van verzoeker

2.5.7. Ter terechtzitting verwijst de raadvrouw van verzoeker naar het eerdere pleidooi van de raadvrouw van verzoekers in de Franstalige zaken met rolnummers 196.184 en 196.186 waarbij zij zich aansluit. Dit pleidooi wordt hierna hernomen.

De raadvrouw verwijst vooreerst naar het arrest *Perry t. Letland* (nr. 30273/03 van 8 november 2007) en het arrest *Nolan en K. t. Rusland* (nr. 2512/04 van 12 februari 2009) van het EHRM. De raadvrouw betoogt dat uit deze arresten blijkt dat het EHRM reeds artikel 9 van het EVRM heeft toegepast op zaken die betrekking hebben op immigratie en zij meent dat de bestreden visumweigering een inmenging vormt op verzoekers recht op godsdienstvrijheid, die strijdig is met de voorwaarden bepaald in lid 2 van artikel 9 van het EVRM.

In de verweernota wordt gesteld dat verzoeker zich niet kan beroepen op een schending van artikel 9 van het EVRM omdat hij niet onder rechtsmacht van België ressorteert in de zin van artikel 1 van het EVRM. In antwoord daarop laat de raadvrouw van verzoeker tijdens de zitting gelden dat de bestreden beslissing geen extraterritoriaal karakter heeft. Zij verwijst naar de definitie van een extraterritoriale akte zoals vermeld in het arrest *Bankovic* van het EHRM, volgens de welke « [...] *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 ») [...] »* (EHRM 12 december 2001, nr. 5507/99, *Bankovic e.a. v. België e.a.*, par. 54).

De raadvrouw van verzoeker meent dat onderhavige zaak verschillend is.

Tijdens haar pleidooi tijdens de terechtzitting betoogt de raadvrouw van verzoeker dat de bestreden beslissing enkel gevolgen heeft op het Belgische grondgebied, met name aan de grenzen van het Belgisch grondgebied daar verzoeker de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd.

Vervolgens meent de raadvrouw van verzoeker, dat zelfs indien zou blijken dat de bestreden beslissing een extraterritoriaal karakter heeft, deze beslissing niettemin voortvloeit uit de Belgische rechtsmacht. Zij verwijst naar het criterium van gezag en controle uitgeoefend door overheidsagenten op een individu (EHRM 23 maart 1995, nr. 15318/89, *Loizidou v. Turkije*, voorafgaande opmerkingen, par. 62 en EHRM 23 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a. v. Italië*, par. 72 tot 74) en naar de “rechtsleer van de meerderheid”, waaruit zij besluit dat de Belgische staat wel degelijk controle uitoefent op de situatie van verzoeker en dat hij een individuele beslissing in zijn hoofde heeft genomen.

C. Concrete toepassing – territoriale rechtsmacht

2.5.8. De Raad herhaalt dat rechtsmacht hoofdzakelijk territoriaal wordt opgevat en in beginsel wordt uitgeoefend voor wat betreft eenieder die zich op het grondgebied van een Staat bevindt.

2.5.8.1. Determinerend om te bepalen of er *in casu* sprake is van territoriale rechtsmacht is aldus de vraag of verzoeker zich *in casu* op het Belgische grondgebied bevindt (EHRM 2 mei 1997, nr. 30240/96, *D. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 48; EHRM 25 juni 1996, nr. 19776/92, *Amuur t. Frankrijk*, par. 52). *In casu* bevindt verzoeker zich niet op het Belgische grondgebied.

2.5.8.2. Verder stelt de Raad vast dat verzoeker zich evenmin aan een Belgische grens of op een plaats van binnenkomst bevindt noch maakt hij het voorwerp uit van een grenscontrole.

In dit kader stipt de Raad tevens aan dat een visumweigering niet gelijkgesteld kan worden met een binnenkomstweigering of teruggedrijving aan de grens, waarbij fysiek de toegang tot het Belgische grondgebied wordt geweigerd (EHRM 12 januari 2017, nr. 12552/12, *Kebe e.a. t. Ukraine*, par.76).

2.5.8.3. Artikel 9, lid 1, van het EVRM waarborgt het recht op vrijheid van godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé, zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

Verzoeker verwijst naar rechtspraak van het EHRM die stelt dat het recht op godsdienstvrijheid zowel negatieve als positieve verplichtingen inhoudt in hoofde van de Verdragsluitende Staten. Zo zijn Verdragsluitende Staten ertoe gehouden om de autonomie van religieuze gemeenschappen en organisaties te respecteren en hun normale functionering niet te belemmeren. Eveneens zijn zij gehouden om redelijke en passende maatregelen te nemen om het recht op godsdienstvrijheid te verzekeren (EHRM 26 oktober 2000, nr. 30985/96, *Hassan en Tchaouch t. Bulgarije*; EHRM 7 december 2010, nr. 18429/06, *Jakobski t. Polen*, par. 47; EHRM 15 januari 2013, nrs. 48420/10, 59842/10, 51671/10 en 36516/10, *Eweida e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 84).

In het verzoekschrift stelt verzoeker: “*In casu belet tegenpartij, door haar beslissing om het visum te weigeren, verzoeker zijn eredienst uit te oefenen en te prediken, terwijl hij door zijn nationale overheid benoemd werd tot dit ambt in het buitenland (België).*”

Aldus is er volgens verzoeker een inmenging in zijn recht op godsdienstvrijheid en diende deze inmenging te voldoen aan de voorwaarden van artikel 9, lid 2, van het EVRM dat luidt als volgt: “*De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.*”

2.5.8.4. De Raad benadrukt dat onderhavige zaak een visumweigering betreft en dus hoofdzakelijk betrekking heeft op immigratie.

Inzake immigratie heeft het EHRM er bij diverse gelegenheden, en ook in specifieke zaken met betrekking tot artikel 9 van het EVRM, aan herinnerd dat het EVRM als dusdanig geen enkel recht voor een vreemdeling waarborgt om het grondgebied van een Staat waarvan hij geen onderdaan is, binnen te komen of er te verblijven. De Verdragsluitende Staten hebben het recht, op grond van een vaststaand beginsel van internationaal recht, behoudens hun verdragsverplichtingen, met inbegrip van het EVRM, de toegang, het verblijf en de verwijdering van niet-onderdanen te controleren (zie EHRM 8 november 2007, nr. 30279/03, *Perry t. Letland*, par. 51; EHRM 12 februari 2009, nr. 2512/04, *Nolan en K. t. Rusland*, par. 62).

2.5.8.5. In de zaak *Nolan en K.* heeft het EHRM weliswaar geoordeeld dat immigratiecontroles moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met de verdragsverplichtingen (EHRM 12 februari 2009, nr. 2512/04, *Nolan en K. t. Rusland*, par. 62).

De Raad stelt vast dat het EHRM hierbij verwees naar de paragrafen 59 en 60 in de zaak *Abdulaziz, Cabales en Balkandali t. Verenigd Koninkrijk* (28 mei 1985, nr. 9214/80). Deze zaak betrof een geschil over immigratie alsook over het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM. In de paragrafen 59 en 60 werd een discussie over de ontvankelijkheid van de aangevoerde schending van artikel 8 van het EVRM beslecht. De Britse Regering voerde aan dat artikel 8 EVRM niet van toepassing is op immigratiezaken. Zowel de Commissie als het EHRM verwierpen dit argument en bevestigden dat - hoewel het EVRM geen recht op binnenkomst of verblijf waarborgt aan een vreemdeling - immigratiecontrole moet worden uitgeoefend in overeenstemming met verdragsverplichtingen, daar de uitsluiting van een persoon van een Staat waar zijn familieleden wonen, aanleiding kan geven tot een schending van artikel 8 van het EVRM. Het EHRM verduidelijkte daarbij dat *in casu* het niet de in het buitenland verblijvende echtgenoten waren die de zaak aanhangig hadden gemaakt maar hun echtgenotes die reeds legaal in het Verenigd Koninkrijk verbleven. De klacht was niet dat aan de echtgenoten binnenkomst of verblijf werd geweigerd maar dat de echtgenotes, als legaal verblijvende personen, het gezelschap van hun echtgenoten werd ontnomen.

De Raad acht het belangrijk te benadrukken dat de zaak *Abdulaziz, Cabales en Balkandali* betrekking had op artikel 8 van het EVRM. Wanneer zaken betreffende artikel 8 EVRM zowel betrekking hebben op immigratie als op een gezinsleven, maakt het Hof een onderscheid tussen situaties waarbij de betrokken vreemdeling voor de eerste keer om toelating tot binnenkomst en/of verblijf verzoekt in het kader van hereniging met gezinsleden in de Verdragsluitende Staat, enerzijds, en situaties waarbij een voortgezet verblijf wordt geweigerd aan een vreemdeling die een gezinsleven heeft in de Verdragsluitende Staat, anderzijds.

Indien er sprake is van een weigering van voortgezet verblijf, dan oordeelt het EHRM dat er sprake is van een inmenging in het recht op eerbiediging van het gezinsleven en dient, overeenkomstig het tweede lid van artikel 8 van het EVRM, te worden onderzocht of deze inmenging bij wet is voorzien, een legitiem doel heeft en noodzakelijk is (EHRM 3 oktober 2014, *Jeunesse t. Nederland* (GK), par.104).

Indien er sprake is van een situatie van eerste toelating, dan oordeelt het EHRM dat er geen inmenging is en geschiedt geen toetsing aan de hand van het tweede lid van artikel 8 van het EVRM. In dit geval moet er volgens het EHRM onderzocht worden of er een positieve verplichting is voor de Verdragsluitende Staat om een vreemdeling, die nog in zijn land van herkomst verblijft, op zijn grondgebied toe te laten en/of te laten verblijven zodat hij en zijn gezinsleden aldaar hun recht op eerbiediging van het privé- en/of familie- en gezinsleven kunnen handhaven en ontwikkelen (EHRM 3 oktober 2014, *Jeunesse t. Nederland* (GK), par.105).

2.5.8.6. Wat betreft artikel 9 van het EVRM, heeft het EHRM reeds verduidelijkt dat een gedwongen verwijdering op zich geen inmenging betekent in de rechten gewaarborgd door artikel 9 van het EVRM, tenzij kan worden vastgesteld dat de maatregel werd genomen om de uitoefening van deze rechten en de verspreiding van een bepaalde religie of filosofie of overtuiging te onderdrukken (EHRM 19 maart 1981, nr. 8118/77, *Omkananda and the Divine Light Zentrum t. Zwitserland*, par. 5 (ontv); EHRM 12 februari 2009, nr. 2512/04, *Nolan en K. t. Rusland*, par. 62).

In de zaak *Nolan en K.* gaf het EHRM een stand van zaken van zijn rechtspraak en besloot het dat: *‘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.’*

De zaken *Perry en Nolan*, waarnaar de raadvrouw verwees ter zitting, hebben betrekking respectievelijk op de verlenging van verblijf van een Amerikaanse priester als op de verwijdering en terugkeerweigering van een Amerikaanse missionaris. Beiden verbleven of hadden eerder verbleven op het grondgebied van Letland, respectievelijk de Russische Federatie, en beiden hadden op het grondgebied van deze Verdragsluitende Staten religieuze activiteiten uitgeoefend. De Raad stelt verder vast dat de rechtspraak die door het EHRM wordt aangehaald in paragraaf 62 in de zaak *Nolan*, eveneens betrekking heeft op personen die zich reeds op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat bevonden of daar eerder verbleven hadden, religieuze activiteiten op het grondgebied van de betrokken Staat hadden uitgeoefend, en er niet langer konden verblijven omwille van een weigering van

een voortgezet verblijf (bv. niet-verlenging van de verblijfsvergunning, een verwijdering of een terugkeerweigerings).

2.5.8.7. *In casu* is de bestreden visumweigering geen maatregel die gelijkgesteld kan worden met een weigering van voortzetting van verblijf in België, zoals een niet-verlenging van de verblijfsvergunning, een verwijdering of een terugkeerweigerings, aangezien verzoeker nooit eerder verblijf in België heeft genoten en zich niet op Belgisch grondgebied bevindt. Er is in dit geval dan ook geen sprake van een inmenging in het recht op godsdienstvrijheid en bijgevolg diende er geen onderzoek te gebeuren naar de voorwaarden van artikel 9, lid 2, van het EVRM. Een verwijzing naar de zaken *Perry* en *Nolan en K.* is hier niet dienstig.

Waar verzoeker erop wijst dat artikel 9 van het EVRM ook positieve verplichtingen kent, benadrukt de Raad dat noch uit het EVRM, noch uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de positieve verplichtingen onder artikel 9 van het EVRM zo ver zouden reiken dat een Verdragsluitende Staat, in het kader van een situatie van eerste toelating, gehouden zou zijn om een welbepaalde vreemdeling, die zijn land van herkomst nog niet heeft verlaten en die nooit eerder heeft verbleven op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat, toegang tot en het verblijf op het grondgebied te verlenen opdat hij aldaar zijn recht op godsdienstvrijheid zou kunnen uitoefenen. Evenmin blijkt dat de positieve verplichtingen onder artikel 9 van het EVRM zo ver zouden reiken dat een Verdragsluitende Staat, in het kader van een situatie van eerste toelating, gehouden zou zijn om binnenkomst en verblijf op zijn grondgebied te verlenen aan een vreemdeling die wenst een activiteit uit te oefenen op het grondgebied van deze Staat als bedienaar van een erkende eredienst om de enkele reden dat hij "*door zijn nationale overheid benoemd werd tot dit ambt in het buitenland*" of om de reden dat de Moslimexecutieve te België zijn de kandidatuur voor de functie van imam in een moskee ondersteunt. Immers stelt de rechtspraak van het EHRM dat artikel 9 van het EVRM geen recht waarborgt voor vreemdelingen om een verblijfsvergunning te verwerven met oog op tewerkstelling in een Verdragsluitende Staat, zelfs als de werkgever een religieuze organisatie is (Commissie Mensenrechten 3 december 1996, nr. 321168/96, *Hüsnu Öz t. Duitsland*; EHRM 20 december 2007, nr. 25525/03, *El Majaoui en Stichting Touba Moskee t. Nederland* (schraping), par. 32; EHRM 8 november 2007, nr. 30279/03, *Perry t. Letland*, par. 51).

2.5.8.8. Gelet op wat hierboven wordt besproken, besluit de Raad dat verzoeker niet aantoonbaar dat hij onder de territoriale rechtsmacht van België ressorteert.

2.5.9. Volledigheidshalve tipt de Raad aan dat er ook geen sprake is van een zogenaamde '*Soering*' situatie, waarbij een Verdragsluitende Staat verantwoordelijk kan worden gesteld voor het overdragen, verwijderen of uitleveren van een persoon die zich op zijn grondgebied bevindt naar een andere Staat waar hij of zij een reëel risico loopt om blootgesteld te worden aan folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen (de zogenaamde bescherming tegen "refoulement").

Verzoeker wordt door België op geen enkele wijze verwijderd van het Belgisch grondgebied, aangezien hij zich niet fysiek in België bevindt. Bovendien is ook geen sprake van een terugdrijving naar Turkije daar, zoals hierboven vastgesteld, verzoeker zich niet aan de Belgische grens of een plaats van binnenkomst bevindt. Tenslotte stelt de Raad vast dat verzoeker ook nergens betoogt dat hij een reëel risico loopt om blootgesteld te worden aan een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM in zijn land van herkomst, Turkije.

Wat betreft het recht op godsdienstvrijheid, stelt de rechtspraak van het Hof dat artikel 9 van het EHRM, op zich genomen, weinig tot geen bescherming kan bieden tegen refoulement (EHRM 11 maart 2003, nr. 64599/01, *Razaghi t. Zweden*); EHRM 12 oktober 2004, nr. 34566/04, *Gomes v. Zweden*). Het EHRM heeft echter niet uitgesloten dat - zeer uitzonderlijk - Verdragsluitende Staten verantwoordelijk kunnen worden gesteld indien een verwijdering naar een andere Staat ertoe leidt dat de betrokken persoon een reëel risico loopt om blootgesteld te worden aan een flagrante schending van artikel 9 van het EVRM. Het Hof heeft hieraan toegevoegd dat het evenwel moeilijk is om een zaak te visualiseren van een voldoende flagrante schending van artikel 9 van het EVRM zonder dat dit ook een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM inhoudt (EHRM 28 februari 2006, nr. 27034/05, *Z. en T. t. Verenigd Koninkrijk*).

De Raad stelt vast dat verzoeker op geen enkele wijze betoogt dat hij een reëel risico loopt om blootgesteld te worden aan een flagrante schending van artikel 9 van het EVRM in zijn land van herkomst, Turkije.

D. Concrete toepassing – extraterritoriale rechtsmacht

2.5.10. De Raad onderzoekt vervolgens of er *in casu* sprake is van een uitoefening van een extraterritoriale rechtsmacht door België.

De Raad laat het antwoord op de vraag of er hier sprake is van extraterritoriale rechtsmacht afhangen van de precieze draagwijdte van de uitzonderingen op territoriale rechtsmacht die werden geïdentificeerd in de zaak *Al-Skeini*, zoals hoger vermeld in punt 2.5.5, alsook van de precieze feiten in onderhavige zaak.

In onderhavige zaak is er geen sprake van een situatie waar België, als gevolg van een rechtmatige of onrechtmatige militaire actie, effectieve controle uitoefent over het Turkse grondgebied of een deel ervan. Evenmin is er een situatie waarin Turkije wordt bezet door Belgische strijdkrachten. De tweede en derde uitzonderingen, vermeld in punt 2.5.5., zijn niet van toepassing.

Wat betreft de eerste uitzondering, stelt de Raad vast dat er geen sprake is van een situatie waar België overheidsgezag uitoefent op Turks grondgebied met toestemming, uitnodiging of stilzwijgende instemming van de Turkse regering van dat grondgebied. Evenmin doet zich een situatie voor waar geweld werd gebruikt of fysieke controle of gezag wordt uitgeoefend ten aanzien van verzoeker door Belgische overheidsagenten die opereren op Turks grondgebied. Subcategorieën 2 en 3, onder de eerste uitzondering, zijn niet van toepassing.

2.5.11. Derhalve stelt zich de vraag of er *in casu* sprake is van een situatie zoals vermeld in subcategorie 1 onder de eerste uitzondering, met name een situatie waar Belgische diplomatieke of consulaire agenten zulk gezag en controle uitoefenen over verzoeker dat hij onder de rechtsmacht van België valt.

In de zaak *Al-Skeini* verwijst het Hof naar eerdere rechtspraak, met name EHRM 12 december 2001, nr. 55207/99, *Bankovic e.a. t. België e.a.*, par. 73; Commissie Mensenrechten 25 september 1965, nr. 1611/62, *X t. Duitsland*; Commissie Mensenrechten 15 december 1977, nr. 7547/76, *X t. Verenigd Koninkrijk* en Commissie Mensenrechten 14 oktober 1992, nr. 17392/90; Commissie Mensenrechten 14 oktober 1992, nr. 17392/90, *M. v. Denemarken*; EHRM 7 juli 2011, nr. 55721/07, *Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 134.

De Raad acht het aangewezen de vermelde rechtspraak nader te bestuderen om de juiste draagwijdte van subcategorie 1 te begrijpen.

In het arrest *Bankovic* wordt gepreciseerd " *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 [...]* " (EHRM 12 december 2001, nr. 5507/99, *Bankovic e.a. v. België e.a.*, par. 73).

De zaak *X v. Duitsland* (Commissie Mensenrechten 25 september 1965, nr.1611/62) betrof een Duitse onderdaan die aanklaagde dat Duitse diplomatieke en consulaire agenten te Casablanca, onder meer, op onwettelijke wijze aan de Marokkaanse overheden zouden hebben gevraagd om hem van het grondgebied te verwijderen. De Commissie preciseerde dat « *[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 [...]* » maar verklaarde het verzoek onontvankelijk daar de verzoeker zijn beweringen niet kon staven.

De zaak *X. v. Verenigd Koninkrijk* (Commissie Mensenrechten 15 december 1977, nr. 7547/76) betrof een Britse onderdaan, getrouwd met een Jordaanse man die hun dochter naar Jordanië meenam. De verzoekster contacteerde het Britse consulaat te Amman en verzocht het Britse consulaat om voor haar het hoederecht over haar dochter te verkrijgen bij de Jordaanse rechtbanken. Het consulaat deelde nieuws met betrekking tot haar dochter mee, gaf verzoekster een lijst van advocaten in Jordanië en schreef de dochter in in het paspoort van verzoekster. De verzoekster meende dat haar recht op eerbiediging van het gezinsleven was geschonden door het Britse consulaat bij gebrek aan enige interventie in deze zaak. De verzoekster meende tevens dat de houding van het Britse consulaat haar enig daadwerkelijk rechtsmiddel ontnam en dat de weigering van de regering om zijn juridische raadgever te belasten met de opdracht haar in te lichten over het Jordaanse recht, haar recht op een

eerlijk proces schond. De klacht van verzoekster was voornamelijk gericht tegen de Britse consulaire overheden in Jordanië. In de zaak preciseerde de Commissie het begrip 'rechtsmacht' nader, en stelde dat « *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.* » De Commissie besloot dat in het licht van de feiten de Britse consulaire overheden alles hadden gedaan wat redelijkerwijze van hen verwacht kon worden.

In de zaak *M. v. Denemarken* (Commissie Mensenrechten 14 oktober 1992, nr. 17392/90), drong in 1998 de verzoeker, die Oost-Duitsland wenste te ontvluchten, binnen in de Deense ambassade te Oost-Berlijn. Op vraag van de Deense ambassadeur trad de Oost-Duitse politie het ambassadegebouw binnen en arresteerde de verzoeker, die werd veroordeeld tot een gevangenisstraf met uitstel nadat hij 33 dagen werd vastgehouden. De verzoeker betoogde dat zijn uitlevering aan de Oost-Duitse politie zijn recht op vrijheid en veiligheid had geschonden. De Commissie oordeelde dat « *[...] 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 [...]* ». In deze zaak « *[...] 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.* ». Niettemin werd de klacht van de verzoeker ten gronde verworpen, omdat volgens de Commissie « *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 .* »

Uit deze korte samenvattingen van de relevante rechtspraak van het EHRM, besluit de Raad dat de zaken *X. t. Duitsland* en *M. t. Denemarken* duidelijk betrekking hadden op maatregelen die werden genomen - of waarvan werd beweerd dat ze werden genomen – door diplomatieke of consulaire agenten, met name respectievelijk de vraag van Duitse consul aan de Marokkaanse overheden om betrokken persoon te verwijderen en de uitnodiging van de Deense ambassadeur aan de Oost-Duitse politie om de ambassade te betreden waar een groep Oost-Duitsers toevlucht had gezocht en immuniteit was beloofd. In de zaak *X. t. Verenigd Koninkrijk* stelde de Commissie dan weer vast dat de beweerde nalatigheid van de Britse consulaire overheden om alle hun bevoegdheden te gebruiken om ter hulp te komen van de verzoekster, onder de rechtsmacht van het Verenigd Koninkrijk viel.

Het *UK Supreme Court* merkte terecht op dat de zaak *X. t. Verenigd Koninkrijk* tegenstrijdig lijkt te zijn met de latere beginselen neergelegd in de zaken *Bankovic* en *Al-Skeini* waar het vaststellen van extraterritoriale rechtsmacht niet afhangt van de bevoegdheden die een Staat bezit, maar wel van de handelingen die worden gesteld en die een persoon onder gezag en controle van een Verdragsluitende Staat brengen. Wat er ook van zij, de Raad meent, net zoals het *UK Supreme Court*, dat het van absoluut belang is dat een redelijke invulling wordt nagestreefd van de begrippen "gezag" en "controle" (zie in deze zin het *UK Supreme Court* dat oordeelde dat de vraag onder wiens gezag en controle een persoon zich bevindt, moet wordt beantwoord "by reference to any common-sense formulation", *R (Sandiford) v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2014] UKSC 44, par. 30 en 32.)

De Raad merkt in deze op dat de bestreden beslissing, een visumweigering, werd genomen door een gemachtigde van de Staatssecretaris te Brussel en enkel door de Belgische diplomatieke vertegenwoordiger aan verzoeker werd betekend te Ankara.

De loutere betekening van een administratieve beslissing kan niet op redelijke wijze worden gelijkgesteld met het uitoefenen van zulk gezag en controle over verzoeker dat hij onder de rechtsmacht van België valt.

Verzoeker toont dit evenmin *in concreto* aan.

2.5.12. De Raad acht het evenwel gepast om terug te grijpen naar het algemene onderliggende beginsel, zoals aangehaald in de zaak *Al-Skeini* (par. 131), met name dat overheidshandelingen die gevolgen teweegbrengen buiten het grondgebied van een Verdragsluitende Staat in uitzonderlijke

omstandigheden aanleiding kunnen geven tot het vaststellen van een extraterritoriale rechtsmacht. De Raad zal dan ook op ruimere wijze onderzoeken of er hier sprake is van een situatie waar overheidsambtenaren gezag en controle uitoefenen over één of meer specifieke personen in het buitenland.

2.5.13. Door het nemen van de bestreden visumweigering is er een reële band ontstaan tussen verzoeker en de Belgische Staat. Verder kan niet worden ontkend dat deze bestreden beslissing gevolgen teweeg brengt buiten het Belgische grondgebied en als een "extraterritoriale akte" kan worden beschouwd. Een visumweigering houdt immers in dat verzoeker, die zich in Turkije bevindt, niet kan afreizen naar België.

Het enkele gegeven dat een verzoeker, die zich buiten het grondgebied van België bevindt, wordt getroffen door een administratieve beslissing van een Belgische overheidsambtenaar is evenwel op zich niet voldoende om vast te stellen dat verzoeker onder de extraterritoriale rechtsmacht van de Belgische Staat valt. Overheidshandelingen die gevolgen teweegbrengen buiten het Belgische grondgebied kunnen enkel aanleiding geven tot het vaststellen van extraterritoriale rechtsmacht indien daardoor ook een jurisdictionele band (*'jurisdictional link'* of *'lien jurisdictionnel'*) ontstaat tussen de verzoeker en de Belgische Staat. (EHRM 12 december 2001, nr. 55207/99, *Bankovic e.a. t. België e.a.*, par. 82).

Er moet *in casu* worden aangetoond dat de Belgische overheidsambtenaar door het nemen van de bestreden visumweigering (een administratieve beslissing), zulk gezag en controle uitoefent over verzoeker dat hij onder de rechtsmacht van België valt.

Net zoals in punt 2.5.11 herhaalt de Raad hier dat het van absoluut belang is dat een redelijke invulling wordt nagestreefd van de begrippen "gezag" en "controle". Of er sprake is van extraterritoriale rechtsmacht uitgeoefend door België moet tevens worden bekeken in het licht van de specifieke feiten van de zaak in kwestie alsook in het licht van het recht waarop verzoeker zich beroept, *in casu* artikel 9 van het EVRM - het recht op godsdienstvrijheid.

2.5.14. Door louter te stellen dat hij door de visumweigering wordt belet zijn eredienst uit te oefenen en te prediken "*terwijl hij door zijn nationale overheid benoemd werd tot dit ambt in het buitenland (België)*" of omdat de Moslimexecutieve te België zijn kandidatuur voor de functie van imam in de betrokken moskee ondersteunde, toont verzoeker geen rechtsmacht aan in hoofde van België.

Indien men zich afvraagt, op basis van een redelijke invulling van de begrippen "gezag" en "controle", onder wiens gezag en controle verzoeker zich (heden) bevindt in het kader van zijn recht op vrijheid van godsdienst, dan luidt het antwoord: de Turkse overheden. Het zijn de Turkse overheden die verzoeker, een Turkse onderdaan, hebben opgeleid, aangesteld als imam en voor een zending naar het buitenland hebben aangewezen. Het is trouwens op Turks grondgebied dat verzoeker zich bevindt.

Het zijn bijgevolg de Turkse overheden die verantwoordelijk zijn om verzoekers recht op godsdienstvrijheid te verzekeren, waarbij de Raad opmerkt dat Turkije eveneens een Verdragsluitende Staat is bij het EVRM.

Verzoeker toont niet aan dat hij door de bestreden visumweigering wordt geraakt in de kern van zijn recht op godsdienstvrijheid. Verzoeker heeft als imam aangesteld door Diyanet, het "Presidium voor Godsdienstzaken" dat rechtstreeks valt onder het ministerie van Algemene Zaken en als zodanig onder de bevoegdheid van de Turkse premier, immers de mogelijkheid om in Turkije zijn godsdienst, de islam, hetzij alleen hetzij met anderen, te belijden, te preken en te onderrichten.

Verzoeker toont evenmin aan dat hij enkel in België zijn geloof kan belijden, preken en onderrichten of dat de Turkse overheden hem niet elders op buitenlandse zending kunnen sturen. Verzoeker toont niet aan dat hij enkel opgeleid is om in België te preken.

Het gegeven dat verzoeker door de Turkse overheid werd aangesteld tot het ambt van imam in België, leidt er niet toe dat de Belgische Staat verplicht zou zijn een visum af te leveren. Zulke aanstelling door de Turkse overheid kan er op geen enkele redelijke wijze toe leiden dat België een visum dient af te leveren aan iedere imam aan wie de Turkse overheid de opdracht geeft om in België te komen preken. In dit kader verwijst de Raad naar hetgeen reeds hoger werd gesteld in punt 2.5.8.7., met name dat noch uit het EVRM noch uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat er enige positieve verplichting onder artikel 9 van het EVRM bestaat die in de gegeven omstandigheden een recht op binnenkomst of verblijf in België waarborgt met het oog op het uitoefenen van een ambt als bedienaar van een eredienst.

In dit kader verwijst de Raad naar hetgeen reeds hoger werd gesteld in punt 2.5.8.7., met name dat noch uit het EVRM noch uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat artikel 9 van het EVRM, in de gegeven omstandigheden een recht op binnenkomst of verblijf waarborgt met het oog op het uitoefenen van een ambt als bedienaar van een eredienst.

De Raad herhaalt tenslotte dat het begrip “rechtsmacht” hoofdzakelijk territoriaal wordt opgevat en dat een Verdragsluitende Staat wordt geacht zijn rechtsmacht in beginsel uit te oefenen over zijn gehele grondgebied. In overeenstemming met de hoofdzakelijke territoriale opvatting van rechtsmacht, aanvaardt het Hof enkel in uitzonderlijke omstandigheden dat handelingen van Verdragsluitende Staten die gevolgen teweeg brengen buiten hun grondgebied als een uitoefening van rechtsmacht, in de zin van artikel 1 EVRM, kunnen worden beschouwd.

Ter terechtzitting beperkt de raadvrouw van verzoeker zich tot de stelling dat er een individuele beslissing werd genomen ten aanzien van verzoeker die gevolgen teweegbrengt buiten het Belgische grondgebied. Zij blijft evenwel in gebreke om *in concreto* aan te tonen hoe de Belgische overheidsambtenaar door het nemen van de bestreden visumweigering – een enkele administratieve individuele beslissing – zulk gezag en controle uitoefent over verzoeker dat hij, wat betreft zijn recht op godsdienstvrijheid, onder de rechtsmacht van België zou vallen. De Raad herinnert er aan dat volgens het EHRM geen extraterritoriale rechtsmacht kan worden vastgesteld wanneer er slechts sprake is van één enkele extraterritoriale akte (“*only an instantaneous extraterritorial act*” of “*acte extraterritorial instantané*”) met negatieve gevolgen voor de betrokken persoon, daar de tekst van artikel 1 van het EVRM geen causale opvatting van het begrip “rechtsmacht” toelaat (EHRM 23 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a. t. Italië*, par. 73 met verwijzing naar *Bankovic*, par. 75).

Aldus toont zij niet aan dat er hier sprake is van een uitzonderlijke omstandigheid die toelaat vast te stellen dat verzoeker ressorteert onder de extraterritoriale rechtsmacht van de Belgische Staat.

De verwijzing naar de zaak *Loizidou*, waar de militaire bezetting door Turkije van Cyprus het Hof ertoe bracht vast te stellen dat Turkije effectieve controle uitoefende over Cyprus en dus extraterritoriale rechtsmacht uitoefende, is niet dienstig (EHRM 23 maart 1995, nr. 15318/89, *Loizidou v. Turkije*, voorafgaande opmerkingen, par. 64). Evenmin is de verwijzing naar de zaak *Hirsi Jamaa* dienstig, omdat in die zaak het Hof vaststelde dat alle aangeklaagde gebeurtenissen plaatsvonden op de schepen van het Italiaanse leger met een bemanning die zuiver was samengesteld uit Italiaans militair personeel. Daarbij merkte het Hof op dat de betrokken verzoekers zich gedurende het aan boord gaan en de overhandiging aan de Libische overheden, onder de voortdurende en exclusieve *de jure* en *de facto* controle bevonden van de Italiaanse overheden. Bijgevolg vielen de aangeklaagde gebeurtenissen binnen de “rechtsmacht” van Italië in de zin van artikel 1 van het EVRM (EHRM 23 februari 2012, nr. 27765/09, *Hirsi Jamaa e.a. t. Italië*, par. 81-82).

2.5.15. In deze omstandigheden, eigen aan het concrete geval en waarin enkel specifiek beroep wordt gedaan op artikel 9 van het EVRM, dient de Raad te besluiten dat verzoeker niet aantoonbaar onder de extraterritoriale rechtsmacht van de Belgische Staat te vallen.

Dit besluit doet geen afbreuk aan de pertinentie van de prejudiciële vragen die de Algemene Vergadering van de Raad in zijn arrest nr. 179.108 van 8 december 2016 aan het Hof van Justitie heeft gesteld, aangaande een specifieke zaak die betrekking had op de concrete humanitaire situatie van een Syrische familie en waar beroep werd gedaan op artikel 3 van het EVRM alsook de artikelen 4 en 18 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

2.5.16. Aangezien de uitoefening van rechtsmacht een noodzakelijke voorwaarde is, meer nog een *conditio sine qua non*, die vervuld moet zijn vooraleer een Verdragsluitende Staat verantwoordelijk kan worden gesteld voor handelingen of nalatigheden die hem toerekenbaar zijn en die aanleiding geven tot een mogelijke schending van de rechten en vrijheden gewaarborgd in het Verdrag, besluit de Raad *in casu* dat bij gebrek aan rechtsmacht uitgeoefend door België, de schending van artikel 9 van het EVRM niet dienstig kan aanvoeren. Derhalve kan verzoeker evenmin dienstig aanvoeren dat in de bestreden beslissing omtrent artikel 9 van het EVRM moest worden gemotiveerd, of dat een toepassing van het evenredigheidsbeginsel of het beginsel van zorgvuldig beheer in het kader van artikel 9 van het EVRM noodzakelijk was.

2.5.17. In zoverre verzoeker aanvoert dat de lokale geloofsgemeenschap van de betrokken moskee geen andere imam vindt om dit ambt uit te oefenen, stelt de Raad vast dat deze geloofsgemeenschap

geen partij is onderhavige zaak en dat de bestreden beslissing enkel werd genomen in hoofde van verzoeker.

2.5.18. Het tweede onderdeel van het middel is onontvankelijk.

2.6.1. In een derde onderdeel van het middel, getiteld *“het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie”* haalt de verzoeker aan dat *“tegenpartij een behandelingsverschil maakt tussen imams die komen prediken in een erkende moskee en imams die komen prediken in een niet-erkende moskee”*.

De verzoeker wijst erop dat *“artikelen 10 en 11 en 191 van de Grondwet, alsook artikel 14 van het EVRM in combinatie gelezen met artikel 9 van hetzelfde Verdrag, alsook het algemeen beginsel van non-discriminatie zich ertegen verzetten dat de overheid personen die in vergelijkbare situaties vertoeven, op verschillende wijzen behandeld worden.”*

De verzoeker betoogt dat *“Artikelen 10 en 11 van de Grondwet stellen het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie tussen de Belgen. Artikel 191 van de Grondwet stelt een gelijkstellingsbeginsel, namelijk dat de vreemdelingen alle bij Titel II van de Grondwet opgesomde rechten en vrijheden, met inbegrip van artikelen 10 en 11, genieten [...]. De gelijkheidsregel verbiedt een verschil in behandeling tussen personen of categorieën van personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden.”* en wijst op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

De verzoeker zet uiteen dat *“In casu blijkt uit de motivering van de bestreden beslissing dat tegenpartij een behandelingsverschil maakt tussen de imams die hun ambt in een erkende moskee uitoefenen en zij die, zoals verzoeker, hun ambt in een nog niet erkende moskee uitoefenen. Of de moskeeën in België waar de imams benoemd worden al dan niet erkend zijn, de Turkse imams van de eerste en van de tweede categorie hebben dezelfde nationaliteit, ze worden gezonden naar hetzelfde land, België, voor een opdracht van drie jaar maximum, ze zijn ambtenaren van de Turkse Staat en worden aangesteld door het Ministerie van religieuze zaken in Turkije, zij prediken éénzelfde godsdienst, hebben dezelfde opleiding gevolgd, en worden in beide gevallen ondersteund door de Moslimexecutive. Uit al deze elementen vloeit voort dat deze twee categorieën van personen zich daadwerkelijk in vergelijkbare situaties bevinden. Wanneer de personen zich in een vergelijkbare toestand (situatie) bevinden, mag er geen behandelingsverschil bestaan dat niet gegrond is op een objectief criterium en een redelijke rechtvaardiging. Welnu, gesteld dat het om een objectief criterium gaat, is het behandelingsverschil niet redelijk gerechtvaardigd, aangezien zoals uiteengezet in het tweede onderdeel van het middel, er geen evenredigheidsverhouding bestaat tussen de gebruikte middelen en het nagestreefde doel. Welnu, gesteld dat het om een objectief criterium gaat, is het behandelingsverschil niet redelijk gerechtvaardigd, aangezien zoals uiteengezet in het tweede onderdeel van het middel, er geen evenredigheidsverhouding bestaat tussen de gebruikte middelen en het nagestreefde doel.*

Gesteld dat de door tegenpartij nagestreefde rechtmatige doelstelling de nationale veiligheid of openbare orde zou zijn, bewijst niets dat het feit dat de moskee waar de imam zijn ambt zou uitoefenen al dan niet erkend is, een relevant criterium uitmaakt. [...]. Indien het nagestreefde doel van de maatregel de nationale veiligheid of openbare orde is, is het behandelingsverschil gebaseerd op de al dan niet erkenning van de moskee geen relevant criterium en laat dit niet toe om het nagestreefde doel te bereiken. De Moslimexecutive bevestigt integendeel in haar attest (stuk 5) dat het gebrek aan een Turkse geestelijke benoemd door het Ministerie van religieuze zaken in België vrij spel geeft aan zelfbenoemde predikanten. Dit betekent dat tegenpartij een slechte beoordeling maakte en dat het nagestreefde doel met meer zekerheid bereikt zou zijn door visa toe te kennen aan de imams die aangesteld worden voor zowel erkende als niet erkende moskeeën.”

De verzoeker besluit dat *“Hieruit vloeit voort dat door het toegangsrecht te weigeren aan verzoeker omwille van het feit dat hij zijn ambt zou uitvoeren in een niet erkende moskee, tegenpartij artikel 14 van het EVRM, gelezen in combinatie met artikel 9 van het EVRM, alsook artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en gelezen in combinatie met artikelen 19 en 21 en 191 van de Grondwet, alsook het algemeen beginsel van gelijkheid en non-discriminatie heeft geschonden.”*

2.6.2. Wat betreft de aangevoerde schending van artikelen 10 en 11 van de Grondwet afzonderlijk genomen en gelezen in combinatie met artikelen 19 en 21 en 191 van de Grondwet, verwijst de Raad naar wat *supra* reeds werd gesteld, in punt 2.5.2. van dit arrest.

Het derde middelonderdeel is, wat betreft de aangevoerde schending van artikelen 10 en 11 van de Grondwet afzonderlijk genomen en gelezen in combinatie met artikelen 19 en 21 en 191 van de Grondwet, bijgevolg onontvankelijk.

2.6.3. Wat betreft de aangevoerde schending van artikel 14 van het EVRM gelezen in combinatie met artikel met artikel 9 van het EVRM, verwijst de Raad naar wat *supra* reeds werd gesteld, in punt 2.5.16. van dit arrest.

Het derde middelonderdeel is, wat betreft de aangevoerde schending van artikel 14 van het EVRM gelezen in combinatie met artikel met artikel 9 van het EVRM, bijgevolg onontvankelijk.

2.6.4. Wat betreft het overige gedeelte van het derde middelonderdeel, herinnert de Raad eraan, voor zover nodig, dat het algemeen beginsel van gelijkheid en non-discriminatie onderdeel uitmaakt van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaraan het bestuur is gehouden wanneer zij een individuele administratieve beslissing neemt.

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen – of een gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen – verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat (RvS 18 november 2014, nr. 229.210; RvS 3 maart 2014, nr. 234.007; RvS 10 november 2015, nr. 232.839).

Het behoort de verzoeker toe die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, om in zijn verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aan te tonen waaruit die schending precies bestaat. Hij moet daarbij, in de eerste plaats, de vergelijkbaarheid aantonen van zijn eigen situatie met die van anderen en vervolgens aantonen waarom de verschillende behandeling daarvan een discriminatie uitmaakt (RvS 23 september 2008, nr. 186.447 ; RvS 14 februari 2014, nr. 226.434). De verzoeker moet vervolgens concrete argumenten aanvoeren die kunnen aantonen dat het gemaakte onderscheid kennelijk ongerechtvaardigd en onredelijk is (RvS 2 juni 2005, nr. 145.288).

2.6.5. De Raad stelt vast dat de eerste stap erin bestaat vast te stellen dat er sprake is van vergelijkbare situaties. (RvS 15 december 2016, nr. 236 792; RvS 2 april 2009, nr. 192 200; RvS 3 december 2009, nr. 198 500; RvS 1 december 2008, nr. 188 400; RvS 18 juni 2004, nr. 132 597).

De verwerende partij betwist in haar nota met opmerkingen dat verzoeker zich in een volstrekt gelijkaardige situatie bevindt als de vreemdelingen waarnaar hij verwijst.

In tegenstelling tot wat verwerende partij beweert, is hier wel sprake van vergelijkbare situaties. Zoals verzoeker opmerkt: *“Of de moskeeën in België waar de imams benoemd worden al dan niet erkend zijn, de Turkse imams van de eerste en van de tweede categorie hebben dezelfde nationaliteit, ze worden gezonden naar hetzelfde land, België, voor een opdracht van drie jaar maximum, ze zijn ambtenaren van de Turkse Staat en worden aangesteld door het Ministerie van religieuze zaken in Turkije, zij prediken éénzelfde godsdienst, hebben dezelfde opleiding gevolgd, en worden in beide gevallen ondersteund door de Moslimexecutive. Uit al deze elementen vloeit voort dat deze twee categorieën van personen zich daadwerkelijk in vergelijkbare situaties bevinden.”*

Hieruit volgt dat de imams, op het moment dat zij hun visumaanvraag indienen, zich in een volledig vergelijkbare situatie bevinden.

2.6.6. Als tweede stap stelt de Raad vast dat niet wordt betwist dat voormelde categorieën van imams bij de beoordeling van hun visumaanvraag verschillend behandeld worden.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat het verschil in behandeling dat zich voordoet tijdens de beoordeling van de visumaanvragen berust op een objectief criterium, met name de onmogelijkheid van de Belgische Staat om verzoeker officieel als imam aan te stellen omwille van niet-erkenning van de betrokken moskee. Verzoeker kan dan ook niet voorhouden niet te begrijpen waarop het verschil in behandeling steunt.

Dit verschil in behandeling blijkt ook uit het reeds eerder aangehaalde antwoord op de Parlementaire vraag van 2015 waarin wordt gesteld dat:

“Indien de aanvrager een imam is, gaat de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) meer in het bijzonder na:

- of de moskee waar hij zijn activiteiten zal uitoefenen, erkend is door het bevoegde Gewest en of de imam een betrekking zal uitoefenen binnen het kader dat de FOD Justitie voor deze moskee geopend heeft;

- of het Executief van de Moslims van België de kandidatuur van de imam steunt;

- of de aanvrager gesignaleerd is of in negatieve zin bekend is; Er wordt namelijk gekeken of hij is gesignaleerd in het Schengeninformatiesysteem (SIS), het Visuminformatiesysteem (VIS) of in een lokale gegevensbank.

- de voorwaarden waarop de aanvrager in België zal verblijven (bijvoorbeeld wie waarborgt de financiële dekking van het verblijf?).

Indien deze imam een collega komt vervangen, is zijn aankomst eveneens afhankelijk van het vertrek van deze collega.

De bedienaars van andere erediensten (zoals rabbijnen en dergelijke) vallen onder de toepassing van artikel 9 van de wet van 15 december 1980.”

2.6.7. Als derde stap, herinnert de Raad er aan dat het in de eerste plaats aan verzoeker toekomt aan te tonen waarom de verschillende behandeling *in casu* een discriminatie uitmaakt, met name met concrete argumenten aantonen dat er voor het gemaakte onderscheid ~~er~~ geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

In dit opzicht betoogt de verzoeker dat : *“Welnu, gesteld dat het om een objectief criterium gaat, is het behandelingsverschil niet redelijk gerechtvaardigd, aangezien zoals uiteengezet in het tweede onderdeel van het middel, er geen evenredigheidsverhouding bestaat tussen de gebruikte middelen en het nagestreefde doel.*

Gesteld dat de door tegenpartij nagestreefde rechtmatige doelstelling de nationale veiligheid of openbare orde zou zijn, bewijst niets dat het feit dat de moskee waar de imam zijn ambt zou uitoefenen al dan niet erkend is, een relevant criterium uitmaakt.

Verzoeker is inderdaad, evenals zijn confrater die gezonden is naar een erkende moskee, een door het Ministerie van religieuze zaken in Turkije aangestelde ambtenaar, en wordt zijn kandidatuur gesteund door de Moslimexecutive.

Om naar het buitenland te mogen gezonden worden, afgezien van het feit te weten of hij voor een al dan niet erkende moskee zal worden aangesteld, werd hij op basis van talrijke criteria gekozen en maakt hij deel uit van de elite der imams. Hij volgde een lange opleiding van 12 jaar lang die geen plaats laat aan radicalisme. Hij diende te slagen voor verschillende examens, een minimumkennis van het Frans of het Nederlands, alsook diende hij veldervaring in Turkije te bewijzen. Een controle wordt reeds hogerop uitgevoerd door het Diyanet. Anderzijds analyseerde de Moslimexecutive zijn kandidatuur en het door de religieuze gemeenschap in België neergelegde dossier, precies zoals ze dit kan doen voor een bij een erkende moskee aangestelde imam. De Moslimexecutieve ondersteunt de kandidatuur van verzoeker en een bewijs hiervan werd bij de visumaanvraag gevoegd, wat een bijkomende waarborg uitmaakt om het beoogde doel te bereiken.

Indien het nagestreefde doel van de maatregel de nationale veiligheid of openbare orde is, is het behandelingsverschil gebaseerd op de al dan niet erkenning van de moskee geen relevant criterium en laat dit niet toe om het nagestreefde doel te bereiken. De Moslimexecutieve bevestigt integendeel in haar attest (stuk 5) dat het gebrek aan een Turkse geestelijke benoemd door het Ministerie van religieuze zaken in België vrij spel geeft aan zelfbenoemde predikanten. Dit betekent dat tegenpartij een slechte beoordeling maakte en dat het nagestreefde doel met meer zekerheid bereikt zou zijn door visa toe te kennen aan de imams die aangesteld worden voor zowel erkende als niet erkende moskeeën.”

Verzoeker betoogt dat het behandelingsverschil niet redelijk gerechtvaardigd is omdat er geen evenredigheidsverhouding bestaat tussen de gebruikte middelen en het nagestreefde doel. Hij poneert: *“Gesteld dat de door tegenpartij nagestreefde rechtmatige doelstelling de nationale veiligheid of openbare orde zou zijn, bewijst niets dat het feit dat de moskee waar de imam zijn ambt zou uitoefenen al dan niet erkend is, een relevant criterium uitmaakt.”* en *“Indien het nagestreefde doel van de maatregel de nationale veiligheid of openbare orde is, is het behandelingsverschil gebaseerd op de al dan niet erkenning van de moskee geen relevant criterium en laat dit niet toe om het nagestreefde doel te bereiken.”*

Hij verwijst hiervoor naar de uiteenzetting in het tweede onderdeel van het enige middel. Dit tweede onderdeel waarin schendingen werden aangevoerd met betrekking tot de Belgische Grondwet en het EVRM, werd onontvankelijk bevonden. Verzoeker kan niet dienstig naar zijn uiteenzetting in het tweede onderdeel verwijzen ter ondersteuning van zijn betoog in het derde middelonderdeel.

Verder merkt de Raad dat nergens uit de bestreden beslissing noch uit het administratief dossier blijkt dat overwegingen van nationale veiligheid of openbare orde aan de basis van de bestreden beslissing liggen. De Raad wijst erop dat een vermeende ongelijkheid niet dienstig kan worden ingeroepen wanneer ze op een loutere veronderstelling blijkt te zijn gebaseerd die in het geval van de verzoeker niet van toepassing was en hem dan ook niet kan hebben gegriefd (RvS 10 oktober 2011, nr. 215672).

2.6.8. In zoverre verzoeker aanvoert dat het behandelingsverschil niet redelijk gerechtvaardigd is, wijst de Raad op het volgende.

2.6.8.1. Zoals eerder vermeld, werd in gevolge de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, de bevoegdheden van de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten, met uitzondering van de erkenning van de erediensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten, overgeheveld naar de gewesten. Vanaf dat moment hebben de bevoegde gewestelijke overheden verschillende maatregelen aangenomen, met name: 1) het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005 houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten (BS 16 december 2005); 2) het besluit van de Waalse Regering van 13 oktober 2005 tot inrichting van de comités belast met het beheer van de temporalien van de erkende islamitische gemeenschappen (BS 27 oktober 2005) en 3) het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 februari 2007 met betrekking tot de erkenningsaanvragen voor de islamitische gemeenschappen en de machtiging tot oprichting van de islamitische comités (BS 16 februari 2007).

Deze reglementering legt de criteria en voorwaarden vast aan de welke lokale geloofsgemeenschappen, zoals moskeeën, dienen te voldoen om erkend te worden. Uit deze reglementering volgt dat erkende geloofsgemeenschappen een openbare instelling worden met rechten en plichten. Enkel erkende geloofsgemeenschappen kunnen financiële en materiële ondersteuning krijgen van de bevoegde overheden waarbij zij zich, wat betreft hun werking, onder toezicht plaatsen van de bevoegde overheden.

Eén van de financiële en materiële gevolgen die worden verbonden aan de erkenning van een lokale geloofsgemeenschap is de mogelijkheid tot een officiële aanstelling door de Belgische staat als bedienaar van een eredienst, *in casu* als imam.

In casu benadrukt de Raad eveneens de samenwerking tussen de federale overheid, de regionale overheden en lokale besturen, niet enkel wat betreft de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen maar ook wat betreft de ondersteuning en het toezicht op de werking van erkende lokale geloofsgemeenschappen.

2.6.8.2. De Raad herinnert eraan dat verzoeker een aanvraag om machtiging tot verblijf in toepassing van artikel 9 van de vreemdelingenwet heeft ingediend, op basis van een activiteit als imam, een bedienaar van een erkende eredienst.

In dit kader meent de Raad dat het nuttig is om eraan te herinneren dat verwerende partij, in het kader van een visumaanvraag ingediend op basis van artikel 9 van de vreemdelingenwet, over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt en dat de Raad in het kader van zijn wettigheidsstoezicht zijn eigen beoordeling niet in de plaats mag stellen van deze van de verwerende partij.

Deze discretionaire bevoegdheid moet in rekening worden gebracht bij het onderzoek naar de aangevoerde schending van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie (zie in die zin RvS 17 november 2008, nr. 187.998 ; RvS 16 juli 1999, nr. 81.872), zonder dat die discretionaire bevoegdheid in elk geval de grenzen van de redelijkheid mag overschrijden (RvS 15 februari 2010, nr. 200.889). In andere woorden, bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel in geval van een beoordelingsbevoegdheid, *quod in casu*, moet worden nagegaan of voor het verschil in behandeling een deugdelijke of aanvaardbare reden bestaat, wat uiteindelijk niets anders is dan een toetsing aan het redelijkheidsbeginsel. (J. THEUNIS, "Het gelijkheidsbeginsel" in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., Beginselen van behoorlijk bestuur, Brugge, Die Keure, 2006, 209; RvS 13 juli 1990, nr. 35.457).

2.6.8.3. In het licht van deze ruime discretionaire bevoegdheid inzake immigratiecontrole in het kader van artikel 9 van de vreemdelingenwet en in het licht van het gestelde in punt 2.6.8.1, maakt verzoeker niet aannemelijk dat het kennelijk onredelijk is om ten aanzien van aanvragen om verblijfsmachtiging op basis van een activiteit als imam, verschillende verblijfsgevolgen te verbinden naargelang de betrokken imam officieel kan worden aangesteld door de Belgische Staat als bedienaar van eredienst dan wel

enkel door zijn nationale overheid tot dit ambt werd benoemd in België met ondersteuning van zijn kandidatuur voor de functie van imam in de betrokken moskee door de Moslimexecutieve.

Bijgevolg toont verzoeker niet aan dat het verschil in behandeling niet steunt op een objectief criterium en niet redelijk gerechtvaardigd is.

2.6.9. In zoverre verzoeker stelt dat de Moslimexecutieve in haar attest bevestigt dat het gebrek aan een Turkse geestelijke benoemd door het Ministerie van religieuze zaken in België vrij spel geeft aan zelfbenoemde predikanten, merkt de Raad op dat hij niet gevat is over de niet-erkenning van de betrokken moskee en ook niet bevoegd daarover alsmede over de gevolgen daarvan uitspraak te doen zodat hij bijgevolg ook niet op verzoekers voormelde kritiek kan ingaan.

2.6.10. Het derde onderdeel van het middel is ongegrond.

3. Korte debatten

De verzoeker heeft geen gegrond middel dat tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden aangevoerd. Aangezien er grond is om toepassing te maken van artikel 36 van het koninklijk besluit van 21 december 2006 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, wordt de vordering tot schorsing, als accessorium van het beroep tot nietigverklaring, samen met het beroep tot nietigverklaring verworpen. Er dient derhalve geen uitspraak gedaan te worden over de exceptie van onontvankelijkheid van de vordering tot schorsing, opgeworpen door de verwerende partij.

4. Kosten

Gelet op het voorgaande past het de kosten van het beroep ten laste te leggen van de verzoeker.

OM DIE REDENEN BESLUITEN DE VERENIGDE KAMERS VAN DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:

Artikel 1

De vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring worden verworpen.

Artikel 2

De kosten van het beroep, begroot op 186 euro, komen ten laste van de verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting van de verenigde kamers van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op tien maart tweeduizend zeventien.:

mevr. C. BAMPS,	eerste voorzitter,
mevr. E. MAERTENS,	kamervoorzitter,
mevr. N. RENIERS,	kamervoorzitter,
mevr. M. EKKA,	kamervoorzitter,
mevr. J. CAMU,	kamervoorzitter,
mevr. S. GOBERT,	rechter in vreemdelingenzaken,

mevr. M. MAES,
mevr. J. MAHIELS,

mevr. C. DE COOMAN,

De griffier,

C. DE COOMAN

rechter in vreemdelingenzaken,
rechter in vreemdelingenzaken,

hoofdgriffier.

De voorzitter,

C. BAMPS