

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 252.020 du 29 octobre 2021

A. 234.856/XV-4875

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Louise LAPERCHE, avocat,
rue Wiertz 13
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représentée par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée, 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 25 octobre 2021, XXXX demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision de la ministre de l'Intérieur du 15 octobre 2021 « de retirer la carte d'identification numéro 40003349 délivrée au service de sécurité Securail et de refuser la carte d'identification d'agent de gardiennage demandée pour [la partie requérante] par l'entreprise de gardiennage G4S Event Security », notifiée par un pli recommandé reçu le 18 octobre 2021 et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 25 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 octobre 2021.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Louise Laperche, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le requérant est détenteur d'une carte d'identification délivrée au service de sécurité Securail.

2. Le 2 mai 2019, l'entreprise de gardiennage G4S Event Security introduit une demande de carte d'identification d'agent de gardiennage pour le requérant.

3. Le 1^{er} mars 2019, une enquête de sécurité est organisée à l'égard du requérant.

4. Par un courrier du 5 juin 2019, la partie adverse sollicite de la Sûreté de l'État des informations concernant le requérant.

5. Le 30 mars 2020, la Sûreté de l'État a fait savoir à la partie adverse que le requérant « est connu de notre service pour ses contacts avec plusieurs individus de tendance salafiste scientifique. Nous évaluons que [le requérant] est un partisan de cette idéologie. Majoritaire au sein du salafisme, le courant “scientifique” considère la prédication comme le principal instrument de propagation de l'idéologie, excluant l'engagement politique et la violence comme moyen d'action. C'est donc dans des activités d'enseignement, de production de rapports d'apprentissage de l'islam ou de diffusion d'actions de prédication que se cristallise majoritairement l'expression du prosélytisme pratiqué au sein du salafisme scientifique. »

6. Le 1^{er} mars 2021, un rapport d'enquête sur les conditions de sécurité est établi.

7. Le 8 mars 2021, sur la base de ce rapport, la Commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité estime que le requérant ne répond pas au profil fixé par la loi et suggère d'initier une procédure visant au refus de la délivrance d'une carte d'identification.

8. Le 28 avril 2021, la partie adverse adresse un courrier recommandé au requérant afin de l'informer de l'avis rendu par la Commission d'enquêtes et de l'éventuel refus de la demande introduite par l'entreprise G4S Event Security ainsi que de l'éventuel retrait de sa carte d'identification préalablement délivrée qui en découlerait. Il est également informé de la possibilité de prendre connaissance de son dossier administratif, d'en recevoir une copie et de faire connaître ses moyens de défense.

9. Le 17 mai 2021, le conseil du requérant consulte le dossier administratif et il transmet ses moyens de défense le 28 mai 2021.

10. Le 6 juillet 2021, la partie adverse convoque le requérant à une audition.

11. Le 16 août 2021, le requérant est entendu par la partie adverse. Le procès-verbal de l'audition mentionne notamment ce qui suit

« [...] Je suis musulman pratiquant. Chaque jour, je prie les 5 prières quotidiennes. Je ne fréquente pas une mosquée en particulier. En fonction du lieu où je me trouve, j'effectue la prière soit dans la mosquée la plus proche, soit à la maison.

Tous les vendredis, je vais à la Mosquée qui se trouve à côté de l'école de mes enfants par facilité, [...].

Sur interpellation, je ne suis pas impliqué directement et personnellement dans l'exercice du culte. J'assiste au culte comme simple fidèle.

Sur interpellation, il m'arrive de transmettre dans un contexte privé, par exemple à des amis ou à de la famille, des messages relatifs à l'islam que je copie/colle à leur attention via SMS ou WhatsApp.

Sur interpellation, mon employeur, Securail, est au courant de ma pratique du culte sans que cela ne pose un quelconque problème dans l'exercice de mes activités de gardiennage. Je suis opérateur de salle de contrôle pour Securail à Bruxelles-Midi.

Je ne me revendique pas d'un mouvement ou d'une idéologie particulière, mis-à-part l'islam.

Je peux me mettre à la place de certaines personnes qui pensent que je suis plus rigoriste comparativement à d'autres musulmans car je porte la barbe, je ne bois pas d'alcool et je fais mes 5 prières quotidiennes. Je pratique l'islam depuis 15 ans. Je n'ai pas eu de problèmes avec la police ou d'autres services administratifs. J'ai eu plusieurs emplois à la satisfaction de mes employeurs, notamment chez G4S où j'ai travaillé pour plusieurs clients, dont le plus important était la Commission européenne. J'y ai travaillé de 2016 à 2019. Dans ce cadre, je disposais d'une attestation de sécurité pour travailler dans les bâtiments européens. Par ailleurs, j'ai également eu un *clearance* [sic] OTAN.

De manière plus générale, dès la fin de mes études, j'ai débuté dans la sécurité privée, au bas de l'échelle en mettant des PV de stationnement. J'ai gravi les échelons tout seul et ai acquis des responsabilités données par mon employeur. Je suis un simple citoyen qui souhaite simplement travailler et vivre heureux. Je travaille actuellement chez Securail (depuis 2019) où depuis peu je suis coach d'équipe. Cela consiste à accueillir les nouveaux dans l'équipe, élaborer des procédures avec mon responsable, remplacer mon responsable en son absence, faire des mises à jour des consignes de sécurité et assister le responsable lors de la mise en place de nouveaux outils, comme par exemple le prochain système informatique qui va être mis en place dans la salle de contrôle où je travaille.

Je suis marié, j'ai deux enfants que j'éduque du mieux que je peux. Je suis le seul revenu de la famille, ma femme ne travaille pas.

Si j'ai croisé des personnes qui ont des liens avec les milieux extrémistes ou terroristes, c'est de manière fortuite. En effet, je n'ai jamais activement recherché le contact avec ces personnes. Par contre, ayant grandi à Molenbeek, dans un quartier difficile, j'ai probablement dû croiser certaines personnes qui ont fait le choix de partir combattre en Syrie. Ce n'est pas pour autant que je dois y être assimilé. Je considère au contraire que la violence ne résout rien. »

12. Le 15 octobre 2021, la partie adverse décide de retirer la carte d'identification du requérant délivrée au service de sécurité Securail et de refuser sa carte d'identification d'agent de gardiennage demandée par l'entreprise de gardiennage G4S Event Security pour les motifs suivants :

- « Les interventions des entreprises de gardiennage ou des services de sécurité et de leur personnel ont un rapport étroit avec l'ordre public et sont, dès lors, particulièrement délicates. Le législateur a donc tenu à s'assurer que les personnes qui exercent ce type d'activités — activités qui sont traditionnellement du ressort des autorités publiques — soient des individus dignes de confiance.

Conformément à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, les autorités ont pour mission essentielle de vérifier et de garantir que seules les personnes qui ont le profil adéquat peuvent être employées dans le secteur de la sécurité privée et particulière. Les caractéristiques du profil exigées sont le respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens, l'intégrité, la loyauté et la discrétion, la capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers, l'absence de liens suspects avec le milieu criminel mais aussi le respect des valeurs démocratiques et l'absence de risques pour la sécurité de l'État.

La tâche de l'autorité est donc de faire une évaluation des informations judiciaires et administratives et des services de renseignement de sécurité qui concernent le candidat agent de gardiennage ou de sécurité, mais également des faits, attitudes, incidents qui le concernent et qui constitueraient une atteinte sérieuse à la confiance que la société peut avoir envers lui. Le législateur m'a donc donné en

ma qualité de Ministre de l'Intérieur, un large pouvoir d'appréciation en ce domaine.

Dans le cadre de l'examen de votre dossier administratif, il est apparu que vous étiez connu des services de la Sûreté de l'État. Par son courrier du 30 mars 2020, Monsieur l'Administrateur général de la Sûreté de l'État nous a indiqué :

“ [Le requérant] : est connu de notre service pour ses contacts avec plusieurs individus de tendance salafiste scientifique. Nous évaluons que [le requérant] est un partisan de cette idéologie.

Majoritaire au sein du salafisme, le courant "scientifique" considère la prédication comme le principal instrument de propagation de l'idéologie, excluant l'engagement politique et la violence comme moyen d'action. C'est donc dans des activités d'enseignement, de production de rapports d'apprentissage de l'islam ou de diffusion d'actions de prédication que se cristallise majoritairement l'expression du prosélytisme pratiqué au sein du salafisme scientifique. ”

[...]

Tout d'abord, il me faut insister sur la notion de liberté de culte. En effet, celle-ci est reconnue en Belgique et doit être garantie à chaque citoyen. Dans le cas d'espèce, vous êtes libre de participer au culte de votre choix. Mon appréciation ne se base pas ici sur le culte que vous avez choisi de suivre, mais sur votre respect du profil fixé par le législateur. Je dois déterminer si votre attitude est de nature à porter atteinte à la confiance que la société place dans le personnel exerçant des activités de gardiennage ou de sécurité.

Ensuite, il convient de revenir sur la notion même de salafisme scientifique. La Sûreté de l'État a édité une brochure disponible en ligne (*open source*) sur son site internet. J'en reproduis ici certains passages :

“ [...] L'augmentation du nombre de groupements et initiatives salafistes en Belgique est révélatrice de l'influence croissante du salafisme dans notre pays. Cette situation est susceptible de constituer à terme un problème sociétal, le salafisme s'érigeant en ennemi de valeurs occidentales et démocratiques.

[...]

Le salafisme n'est pas un mouvement homogène. De multiples sensibilités se revendiquant du salafisme coexistent et sont souvent sources de confusion chez l'observateur profane. Bien que les moyens d'actions utilisés diffèrent fortement, les différents courants (voir *infra*) partagent un socle idéologique et référentiel commun.

[...]

L'idée défendue est que seul le retour à l'islam présenté comme "originel" permettra de restaurer la gloire des premiers siècles et d'établir un État islamique gouverné par la charia dans son interprétation la plus stricte.

[...]

Le salafisme est un courant ultra-orthodoxe

Dans une lecture salafiste de l'islam, l'organisation complète de la vie sociale, politique et individuelle doit relever de préceptes religieux strictes issus des deux seuls sources considérées comme légitimes, à savoir le Coran et la Sunna interprétés dans leurs sens le plus strict, et à l'exclusion de tout autre. Cette lecture de la religion laisse peu de place à l'interprétation et à l'adaptation des textes sacrés aux réalités d'aujourd'hui.

Le salafisme est un courant réactionnaire

Dans la recherche d'un retour à la gloire des premiers siècles de l'islam, toute forme d'évolution d'ordre politique, culturel, social ou scientifique est exclue.

Ces évolutions sont jugées comme étant des innovations dites "blâmables (bidaa)" qui éloigneraient de la véritable signification du message divin.

Le salafisme est un courant intolérant

En conséquence de son caractère réactionnaire et dans l'optique de purger l'islam de toutes les influences prétendument non islamiques qu'il a subies outre le rejet de toute autre religion que la religion musulmane — le salafisme rejette avec force toute forme de particularité locale à laquelle, au fil du temps, l'islam s'est adapté. Ainsi, le culte des saints, toute forme de polythéisme et d'athéisme, la société occidentale et ses valeurs, l'ordre démocratique, le chiisme ou les pratiques soufies sont considérés comme impies et déviants.

[...]

Le salafisme est caractérisé par une grande hétérogénéité et de grandes divergences de vues en son sein, il est quasi impossible d'en énumérer toutes les sensibilités et nuances existantes sans entrer dans un niveau de détails ici superflu.

Si tous les courants liés au salafisme ont pour objectif d'islamiser la société par l'action militante et le prosélytisme, la forme de cette action peut considérablement varier.

Ainsi, la typologie suivante repose sur une approche du phénomène basée sur le type de moyens jugés nécessaires et légitimes afin d'arriver aux objectifs communs que sont la purification de la religion et l'instauration d'un État islamique où s'appliquerait la charia.

Il est également important de noter que ces divisions ne sont nullement rigides, que les individus ne sont pas forcément bloqués au sein d'une certaine mouvance, qu'ils peuvent évoluer de l'une vers l'autre, revenir vers la mouvance d'origine voir sortir totalement du salafisme.

Le salafisme scientifique

Majoritaire au sein du salafisme, ce courant considère le prêche "dawa" comme le principal instrument de propagation de l'idéologie, excluant l'engagement politique et la violence comme moyens d'action. C'est donc dans des activités d'enseignement, de production de supports d'apprentissage de l'islam ou de diffusion d'actions de prédication que se cristallise majoritairement l'expression du prosélytisme pratiqué au sein du salafisme scientifique.

[...]

L'essor de la prédication salafiste en ligne

Les mouvements salafistes – toutes tendances confondues – ont fait une entrée réussie dans le XXI^{ème} siècle en saisissant très rapidement l'opportunité qu'offrait internet comme moyen de diffusion très large de l'idéologie.

C'est ainsi que fleurissent sur la toile un nombre incalculable de forums, de pages internet, de comptes sur les réseaux sociaux ou de chaînes vidéos en ligne liées au salafisme, rendant presque invisible toute la diversité que représente l'islam dans le monde.

[...]

Quelle menace le salafisme représente-t-il ?

[...]

À moyen et long terme, le salafisme scientifique et le salafisme politique constituent également une menace pour notre pays.

Premièrement, une lecture intolérante de la religion, la non-reconnaissance de la légitimité du droit belge (par rapport à la charia) ou le communautarisme sont porteurs d'un danger certain pour l'ordre démocratique et constitutionnel. Cette application communautariste de la religion pourrait mener à la construction de véritables sociétés parallèles où l'autorité d'un État et d'un système démocratique ne trouveraient plus à s'appliquer.

Deuxièmement, l'inégalité entre les sexes, la vision rétrograde du rôle des femmes, la position vis-à-vis de la liberté religieuse peuvent à terme menacer sérieusement les libertés et droits fondamentaux. Mentionnons à titre d'exemple les appels récurrents à la haine des juifs ou des valeurs occidentales, l'obligation pour la femme d'être invisible dans l'espace public,

l'interdiction de la mixité menant à un quasi-apartheid des genres ou encore les menaces proférées à l'encontre des contradicteurs et des vrais ou faux critiques de l'islam, portant par là-même gravement atteinte à la liberté d'expression.

Enfin, étant donné que les salafistes prétendent parler au nom de tous les musulmans, ils favorisent les amalgames, sources de vives réactions de groupes d'extrême droite envers la population musulmane dans son ensemble. Avec pour corollaire la polarisation de la société et la menace du vivre-ensemble. Notons du reste que les premières victimes des salafistes sont souvent les autres musulmans.”

À la lecture de ce qui précède, il convient de constater que le salafisme scientifique constitue une menace pour notre modèle de société et pour notre pays. Or, tout agent de gardiennage ou de sécurité doit adopter un comportement qui soit respectueux des droits fondamentaux de ces concitoyens et respecter les valeurs démocratiques. Dans le cas d'espèce, sur la base de l'évaluation rendue par les services de la Sûreté de l'État considérant que vous êtes partisan de l'idéologie du salafisme scientifique et que vous entretenez des contacts avec plusieurs individus de cette tendance salafiste, j'estime que, par votre comportement et notamment votre forme de prosélytisme – que vous avez reconnu lors de votre audition –, vous portez atteinte aux valeurs démocratiques essentielles de l'État.

Bien que vous indiquiez rejeter toute forme de violence au nom de l'islam, il n'en demeure pas moins que la Sûreté de l'État indique que vous êtes partisan d'une idéologie qui notamment nie la légitimité du droit belge, prône le communautarisme, promeut une vision rétrograde du rôle des femmes et adopte des positions tendant à menacer les libertés et droits fondamentaux des citoyens par une vision réactionnaire visant à débarrasser l'islam de toutes ses évolutions et influences non-islamiques.

Dans le cadre de la présente appréciation, il ne m'appartient pas de déterminer sur quels éléments concrets les services de la Sûreté de l'État ont basé leur évaluation de votre situation. En effet, l'action de ces services est encadrée par la loi. Le fait que vous auriez été titulaire d'avis ou attestations de sécurité par le passé n'est pas relevant dans le cas d'espèce.

En effet, l'évaluation faite récemment par les services de la Sûreté de l'État a été réalisée, à la demande de mes services dans le cadre d'une enquête sur les conditions de sécurité visant à vérifier si vous répondez au profil attendu dans le chef d'un agent de gardiennage ou de sécurité. Il ne s'agit en rien d'une évaluation visant à l'octroi d'une attestation ou d'un avis de sécurité pour exercer des activités dans des lieux qualifiés de sensibles. Il s'agit de deux champs de compétence différents.

De plus, il convient de souligner que je me base ici sur de récentes informations communiquées par les services de la Sûreté de l'État qui démontrent que vous y êtes actuellement connu pour vos contacts avec plusieurs individus de tendance salafiste scientifique et vous êtes partisan de cette idéologie.

La circonstance selon laquelle vous auriez, par le passé, obtenu un avis ou une attestation de sécurité ne présage en rien d'une possible évolution de votre situation personnelle pouvant conduire à une nouvelle appréciation de celle-ci, avec un résultat différent, dans des domaines de compétences différents.

En outre, dans vos moyens de défense, vous soulevez une violation du principe des droits de la défense en ce que vous n'avez pas eu accès à votre dossier administratif dans le délai de 15 jours ouvrables fixés dans l'arrêté royal du 26

septembre 2005 précité. Ce délai n'est pas un délai de rigueur, mais un délai d'ordre.

Je note que vous avez pu consulter et obtenir une copie intégrale de votre dossier administratif, vous permettant d'exercer vos droits de la défense. Vous avez à ce titre, par l'intermédiaire de votre conseil, rendu vos moyens de défense par courrier recommandé du 28 mai 2021. De plus, le délai de convocation à votre audition, près d'un mois, vous a également permis de vous préparer adéquatement à celle-ci.

Quant au délai pour introduire vos moyens de défense, s'il est établi que la législation fait une distinction entre un délai de 30 jours ouvrables dans le cadre des procédures de retrait et de 40 jours ouvrables dans le cadre d'une procédure de refus d'octroi d'une carte d'identification, il convient de constater que c'est le délai le plus long, celui de 40 jours ouvrables, qui vous a été octroyé dans le cadre de la procédure commune de retrait de votre carte et de refus d'octroi d'une nouvelle. L'argumentation développée dans vos moyens de défense n'est pas de nature à énerver le constat que vous avez pu exercer adéquatement vos droits de la défense.

[...]

Sur la base de l'ensemble des éléments ci-dessus mentionnés, je considère que le fait que vous soyez partisan d'une idéologie – le salafisme scientifique – appartenant au courant salafiste est de nature à porter atteinte aux valeurs fondamentales de notre état de droit et aux droits fondamentaux des citoyens. Ceci indique également un manque d'intégrité et est de nature à écorner la confiance qui doit pouvoir être placée en tout agent de gardiennage ou de sécurité.

Par conséquent, je considère que les éléments précités constituent une contre-indication au profil attendu dans le chef d'un agent de gardiennage ou de sécurité, tel que fixé à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière et que vous ne répondez donc plus à la condition fixée à l'article 61, 6°, de ladite loi ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèses des parties

Le requérant indique qu'il a fait diligence pour introduire son recours sept jours après la réception de l'acte attaqué. Il relève que la décision de retrait de sa carte d'identification le prive de toute possibilité d'emploi dans ce domaine et met fin à une carrière professionnelle en vue de laquelle il s'est spécifiquement formé, et dont il tire ses ressources. Il souligne que l'acte attaqué a pour effet de le priver immédiatement de la possibilité de continuer à exercer son emploi actuel. Il ajoute que ses chances de retrouver un emploi avec un salaire équivalent sont faibles puisqu'il ne pourra faire valoir l'expérience acquise depuis plus de dix ans dans le domaine de la sécurité privée. Il fait valoir que, comme il l'a précisé lors de son audition, il a une épouse et deux enfants mineurs à charge et qu'il est le seul membre de son ménage à disposer d'un revenu pour faire vivre sa famille. Il estime que quand bien même il pourrait obtenir un revenu de remplacement (allocations de chômage ou revenu d'intégration sociale), l'exécution immédiate de l'acte attaqué est de nature à le placer ainsi que sa famille dans une situation de précarité financière du jour au lendemain. Il soutient également que les motifs sur lesquels se fonde la décision, à savoir qu'il ne correspondrait pas au profil de sécurité parce qu'il serait membre du « salafisme scientifique », sont de nature à porter gravement atteinte à son honneur et sa réputation, spécialement dans le milieu professionnel où il évolue depuis plus de dix ans. Il estime que la gravité du préjudice est suffisamment établie pour justifier la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et que la procédure ordinaire, compte tenu des délais de traitement habituel, n'est pas de nature à rencontrer de manière utile ce préjudice.

La partie adverse se réfère à justice quant au délai mis par le requérant pour introduire son recours en suspension fondé sur l'extrême urgence. Elle estime que le dossier du requérant est dépourvu de toute pièce probante pouvant éclairer utilement le Conseil d'État sur sa situation personnelle, que ce soit celle existante au moment du dépôt de la requête ou celle existant dans les cinq ou six mois à venir. Elle souligne que le requérant ne produit pas le ou les contrat(s) qui le lie(nt) à son employeur et qu'il ne démontre pas plus qu'il aurait été licencié. Elle ajoute qu'aucun document n'est produit concernant ses ressources ou celle de son ménage, ni quant aux charges auxquelles il devrait faire face. Elle relève qu'à l'appui de sa requête, le requérant ne fournit aucune évaluation chiffrée de ses revenus permettant d'apprécier le déséquilibre qui pourrait être occasionné par l'acte attaqué, ni aucune pièce concernant la situation financière de son ménage et ses obligations financières. Elle fait valoir que sa composition de ménage et la preuve du fait que ses enfants et

son épouse sont à sa charge sont de peu d'utilité à cet égard car ces pièces ne permettent pas d'avoir une idée précise et fiable de l'état de fortune du requérant, en particulier de son patrimoine mobilier et immobilier et de ses éventuels revenus autres que professionnels. Elle en déduit que le requérant se limite en définitive à formuler des allégations sans preuve et à exposer sa crainte de ne plus pouvoir couvrir ses obligations financières sans étayer ses dires par des pièces probantes. Par ailleurs, selon elle, l'atteinte à la réputation et à l'honneur dont se prévaut le requérant serait en principe adéquatement réparée par un arrêt d'annulation et l'attaqué n'implique pas en soi, et à défaut d'autres développements dans le recours, un préjudice moral à ce point grave que seule une procédure de suspension d'extrême urgence serait envisageable.

V.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension . L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire , suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit évidente pour tout le monde ou expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa requête.

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel dès lors que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

En l'espèce, la diligence du requérant à agir n'est pas contestée, la requête ayant été introduite moins de dix jours après la réception de l'acte attaqué.

Même si le requérant ne dépose pas une copie de son contrat de travail, il n'est pas contesté qu'il exerce actuellement la profession d'agent de gardiennage et que l'exécution immédiate de l'acte attaqué ne lui permet pas de poursuivre son activité professionnelle, ce qui devrait entraîner à brève échéance son licenciement. Il indique qu'il ne bénéficie d'aucune autre source de revenus et qu'il est le père de deux enfants qui sont encore mineurs.

Le retrait de la carte d'identification comme agent de gardiennage obligera le requérant à réorienter son activité professionnelle dès lors qu'il ne pourra plus exercer de telles activités. Par ailleurs, les motifs pour lesquels cette carte est retirée sont de nature à porter atteinte à son honneur et à sa réputation et à rendre plus difficile un éventuel reclassement professionnel.

Ces différents éléments permettent d'établir que les intérêts professionnels et familiaux du requérant risquent d'être lourdement atteints si l'exécution de l'acte attaqué ne devait pas être rapidement suspendue.

Au vu des circonstances propres au cas d'espèce, la condition de l'extrême urgence est établie.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 19 de la Constitution, des articles 9 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 2 et 18 du Pacte international

relatif aux droits civils et politiques, des articles 8 et 14 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant relève que l'acte attaqué se fonde sur le fait qu'il est connu des services de la Sureté de l'État « pour ses contacts avec plusieurs individus de tendance salafiste scientifique » qui évaluent qu'il « est un partisan de cette idéologie ». Il souligne que, dans sa note de défense et lors de son audition, il a contesté appartenir à ce courant idéologique. Il indique que sa confession musulmane est connue de son employeur, sans que cela n'ait jamais posé la moindre difficulté dans l'exécution de son travail et qu'il a toujours donné entière satisfaction à ses employeurs successifs (G4S et Securail). Il considère que le simple fait d'avoir des échanges à propos de la religion avec ses proches, dans un contexte privé, relève d'une pratique privée du culte et ne constitue pas une « forme de prosélytisme » et qu'en considérant le contraire, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation. Selon lui, le fait de fonder l'acte attaqué sur son appartenance religieuse (supposée) constitue une distinction directe au sens de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, qui n'est admise qu'à condition qu'elle soit justifiée par « des exigences professionnelles essentielles et déterminantes » et qu'à la condition que « l'exigence repose sur un objectif légitime et est proportionnée par rapport à celui-ci », ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisqu'il n'exerce pas de fonction religieuse. Il fait valoir qu'il n'a jamais manqué d'intégrité dans son travail, il n'a jamais eu de difficultés ni avec ses collègues, ni avec sa hiérarchie, ni avec le public dont il était chargé d'assurer la sécurité, il n'a jamais non plus manqué de respect aux droits fondamentaux, aux droits des concitoyens ni aux valeurs démocratiques. Il soutient que la partie adverse ne fait valoir aucun élément matériel qui démontrerait que sa prétendue idéologie aurait eu la moindre incidence sur son intégrité professionnelle ni sur le profil auquel il doit correspondre et qui est défini à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière. Il ajoute qu'étant originaire de Molenbeek-Saint-Jean où il vit toujours et a de nombreuses connaissances, il est possible qu'il ait involontairement côtoyé des personnes impliquées dans la diffusion du salafisme scientifique, sans qu'il n'ait nécessairement connaissance des croyances et pratiques religieuses de ces personnes et sans qu'il ne partage leurs idées, mais que son origine sociale, ethnique et religieuse, ne peut manifestement pas être retenue au titre de contre-indication au profil défini à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017, précitée, sauf à méconnaître les dispositions et principes visés au moyen.

La partie adverse insiste sur le fait que la notion de liberté de culte est reconnue en Belgique et doit être garantie à chaque citoyen. Elle souligne toutefois que son appréciation ne se base pas sur le culte choisi par le requérant mais sur son respect du profil fixé par le législateur. Elle rappelle qu'il lui appartient de déterminer si l'attitude du requérant est de nature à porter atteinte à la confiance que la société doit pouvoir placer dans le personnel exerçant ses activités de gardiennage ou de sécurité. Elle se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui n'exclut pas que les pays prennent des mesures restrictives à l'égard de personnes membres de mouvements religieux poursuivant une idéologie contraire aux règles de la démocratie pourvu qu'il soit démontré que ces mouvements représentent véritablement un danger pour la sécurité nationale. Elle met en exergue le fait que la motivation de l'acte attaqué relève à cet égard – en se fondant sur les explications données par la Sûreté de l'État et sans être contredit par le requérant – que le salafisme est un courant ultra-orthodoxe, réactionnaire et intolérant et que « *à moyen et long terme, le salafisme scientifique et le salafisme politique constituent également une menace pour notre pays* ». Après avoir reproduit une partie de cette motivation, elle considère que l'acte attaqué se limite à constater qu'au vu des informations recueillies, le fait que le requérant soit partisan d'une idéologie – le salafisme scientifique – appartenant au courant salafiste est de nature à porter atteinte aux valeurs fondamentales de notre état de droit et aux droits fondamentaux des citoyens et que ces éléments indiquent également un manque d'intégrité et est de nature à écorner la confiance qui doit pouvoir être placée en tout agent de gardiennage ou de sécurité. Elle se réfère à l'enseignement de l'arrêt n° 227.586 du 28 mai 2014 qui a jugé que cette restriction au droit du travail et à la liberté du commerce et d'industrie est justifiée par des impératifs généraux et est donc légalement admissible. Elle considère qu'en tant qu'autorité de police administrative, elle est investie d'un devoir général de prudence sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil et que cette obligation implique pour elle d'exercer ses pouvoirs de police administrative, dont celui conféré par la législation en matière de sécurité privée, comme toute autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances et, notamment, de prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou limiter les risques et d'anticiper les conséquences négatives prévisibles.

VI.2. Appréciation

L'article 19 de la Constitution dispose ce qui suit:

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière , sont garanties , sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

L'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose ce qui suit:

- « 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.
2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

En ce qu'il garantit le droit d'exprimer sa religion, l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a une portée analogue à celle de l'article 19 de la Constitution, qui reconnaît la liberté de manifester ses opinions en toute matière et la liberté de religion. Dès lors, les garanties offertes par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.

La liberté de religion garantie par les dispositions précitées comprend, entre autres, la liberté de toute personne de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public, ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

La notion de « religion » contenue dans l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales couvre tant le *forum internum*, à savoir le fait d'avoir des convictions, que le *forum externum*, à savoir la manifestation en public de la foi religieuse (Cour eur. D.H., arrêt *Ivanova c. Bulgarie*, 12 avril 2007, § 78; Cour eur. D.H., arrêt *Eweida e.a. c. Royaume-Uni*, 15 janvier 2013, § 80).

Alors que le droit d'avoir des convictions religieuses (*forum internum*) est absolu, le droit de manifester sa foi religieuse (*forum externum*) peut être soumis à des restrictions, dans les limites fixées par l'article 9, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Cour eur. D.H., arrêt *Ivanova c. Bulgarie*, 12 avril 2007, § 79; Cour eur. D.H., arrêt *Eweida e.a. c. Royaume-Uni*, 15 janvier 2013, § 80).

Pour être conforme à la liberté de religion, une ingérence doit répondre aux conditions fixées à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon lesquelles l'ingérence doit

être prévue par la loi, poursuivre un ou plusieurs des objectifs mentionnés dans cet article et être nécessaire dans une société démocratique, ce qui suppose qu'elle réponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée aux objectifs poursuivis.

Dans son arrêt du 2 février 2016, *Sodan c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé ce qui suit à propos de cette disposition :

« 38. S'agissant de l'article 9, il y a lieu de rappeler que la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention (*Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 31, série A n° 260-A).

39. Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît, notamment, celle de « manifester sa religion ». Aux termes de l'article 9, la liberté de manifester sa religion ne s'exerce pas uniquement de manière collective, « en public » et dans le cercle de ceux dont on partage la foi : on peut aussi s'en prévaloir « individuellement » et « en privé »; en outre, elle comporte en principe le droit d'essayer de convaincre son prochain, par exemple au moyen d'un « enseignement », sans quoi du reste « la liberté de changer de religion ou de conviction », consacrée par l'article 9 risquerait de demeurer lettre morte (*ibidem*).

40. Le caractère fondamental des droits que garantit l'article 9 § 1 de la Convention se traduit aussi par le mode de formulation de la clause relative à leur restriction. À la différence du second paragraphe des articles 8, 10 et 11, qui englobe l'ensemble des droits mentionnés en leur premier paragraphe, celui de l'article 9 ne vise que la « liberté de manifester sa religion ou ses convictions ». Il constate de la sorte que dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (*Kokkinakis*, précité, § 33). Dans le même temps, il souligne l'importance primordiale du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion et du fait que l'État ne peut dicter à l'individu ce qu'il doit croire ou prendre des mesures visant à le faire changer de convictions par la contrainte.

41. Si l'article 9 énumère les diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites, il ne protège toutefois pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou conviction. Il ne garantit pas toujours le droit de se comporter d'une manière dictée par une conviction religieuse et il ne confère pas aux individus agissant de la sorte le droit de se soustraire à des règles qui se sont révélées justifiées (*Leyla Şahin c. Turquie* [GC], n° 44774/98, § 212, CEDH 2005- XI).

[...]

54. La seule proximité ou appartenance, réelle ou supposée, du requérant à un mouvement religieux ne saurait constituer un motif suffisant en soi pour prendre à son encontre une mesure défavorable, dès lors qu'il n'a pas été clairement démontré, soit que le requérant n'agissait pas de manière impartiale ou recevait des instructions des membres dudit mouvement, soit que le mouvement en question représentait véritablement un danger pour la sécurité nationale ».

En l'espèce, il convient d'observer que la proximité ou l'appartenance, réelle ou supposée, du requérant à un mouvement religieux ne repose que sur une « évaluation » de la Sûreté de l'État réalisée sur la base d'éléments qui ne sont connus ni des parties ni du Conseil d'État et dont la pertinence et la valeur probante ne sont donc pas établis au-delà de tout doute raisonnable à ce stade de la procédure. De même, la nature et la fréquence des contacts que le requérant auraient eus avec plusieurs individus de tendance salafiste scientifique ne sont pas davantage connus.

Lors de son audition, le requérant n'a pas reconnu être membre d'un tel mouvement mais uniquement d'être un musulman pratiquant. Même si, lors de cette audition, ce dernier a indiqué qu'il lui est arrivé « de transmettre dans un contexte privé, par exemple à des amis ou à de la famille, des messages relatifs à l'islam que je copie/colle à leur attention via SMS ou WhatsApp », cela n'implique pas nécessairement que ces messages, dont ni la teneur ni les destinataires ne sont connus, pourraient être considérés comme du prosélytisme caractéristique de la tendance du salafisme scientifique.

Les reproches faits au requérant au sujet d'une contestation de la légitimité du droit belge, du communautarisme, d'une vision rétrograde du rôle des femmes et de positions tendant à menacer les libertés et droits fondamentaux des citoyens ne se fondent que sur un exposé théorique relatif au salafisme scientifique. Le dossier administratif ne comporte aucune pièce permettant d'établir l'existence de faits concrets, précis et imputables au requérant montrant que ce dernier ferait prévaloir des impératifs religieux sur le strict respect de la légalité ou qu'il traiterait de manière discriminatoire certaines catégories de personnes pour des motifs liés à une vision salafiste de l'islam. Par conséquent, il n'est pas établi à suffisance que le requérant aurait manqué d'intégrité ou porté atteinte aux valeurs fondamentales de notre État de droit ou aux droits fondamentaux des citoyens.

Par ailleurs, selon l'analyse de la Sûreté de l'État à laquelle fait référence la motivation de l'acte attaqué, le salafisme scientifique présente comme particularité, par rapport à d'autres formes de fondamentalisme, d'exclure l'engagement politique et la violence comme moyens d'action, élément qui est d'ailleurs rappelé expressément dans l'avis du 30 mars 2020. C'est la raison pour laquelle cette analyse estime que cette mouvance ne pourrait présenter une menace qu'à moyen ou à long terme mais non dans l'immédiat. Il en résulte que l'appartenance réelle ou supposée du requérant à cette tendance, que ce dernier nie et qui n'est pas établie à ce stade de la procédure, ne pourrait constituer à elle seule un élément suffisant pour conclure que le retrait immédiat de la carte d'agent de gardiennage du requérant, et le refus d'une nouvelle, s'impose en raison d'un risque

que ce dernier ferait courir pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public.

Le troisième moyen est sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

VII. Dépersonnalisation

Dans sa requête, la partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision de la ministre de l'Intérieur du 15 octobre 2021 « de retirer la carte d'identification numéro 40003349 délivrée au service de sécurité Securail et de refuser la carte d'identification d'agent de gardiennage demandée pour [la partie requérante] par l'entreprise de gardiennage G4S Event Security », notifiée par un pli recommandé reçu le 18 octobre 2021, est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 4.

Conformément à l'article 85*bis*, § 13, de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par dépôt dans le dossier électronique, les parties ayant choisi la procédure électronique.

Article 5.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 29 octobre 2021, par :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart