

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259 771 du 17 mai 2024

A. 234.856/XV-4875

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

contre :

l'État belge, représenté 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, le requérant demande, d'une part, l'annulation 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 [le requérant] par l'entreprise de gardiennage G4S Event Security” » et, d'autre part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de cette décision.

II. Procédure

Par un arrêt n° 252.020 du 29 octobre 2021, le Conseil d'État a suspendu, selon la procédure d'extrême urgence, l'exécution de la décision attaquée et a réservé les dépens.

Par un arrêt n° 256.222 du 4 avril 2023, le Conseil d'État a rouvert les débats, a demandé un avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La Cour européenne des droits de l'homme a donné son avis le 14 décembre 2023. Cet avis a été notifié au Conseil d'État et aux parties.

Par une ordonnance du 18 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2024 et un délai unique de 21 jours a été donné aux parties pour leur permettre de déposer des observations écrites relatives à l'avis consultatif donné par la Cour.

Les parties ont chacune déposé des observations écrites.

Le 18 avril 2024, la XV^e chambre composée de ses trois membres sous cités s'est rendue dans les locaux de la Sûreté de l'État afin de consulter les pièces du dossier classifié sur lesquels se fonde la note émise par ce service le 30 mars 2020 à la demande de la Direction générale Sécurité et Prévention du SPF Intérieur.

À l'audience du 23 avril 2024, M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Louise Laperche, avocate, comparaisant pour le requérant, et M^e Bernard Renson, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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

III. Faits

Les faits principaux ont été exposés dans l'arrêt n° 252.020, précité, et complétés dans l'arrêt n° 256.222, précité. Il y a lieu de s'y référer, tout en ajoutant les éléments suivants :

1. À la suite de l'introduction par le requérant d'une requête auprès du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité R), celui-ci a mené une enquête sur le traitement de ses données à caractère personnel par la Sûreté de l'État.

Dans ses conclusions, le Comité R requiert qu'une nouvelle note précisant le degré d'engagement du requérant dans l'idéologie du salafisme scientifique soit communiquée au service public fédéral (SPF) Intérieur et recommande que les informations collectées par la Sûreté de l'État depuis l'envoi de son avis du 30 mars 2020 lui soient transmises.

2. Le 20 octobre 2023, la Sûreté de l'État adresse un nouvel avis au SPF Intérieur indiquant ce qui suit à propos du profil du requérant :

« Sur la base des informations récoltées par la Sûreté de l'État, il ressort que [le requérant] est un activiste de tendance salafiste scientifique. Cette évaluation s'appuie sur les activités et le contenu publié par [le requérant] sur *Facebook* ».

Cet avis a été transmis au Conseil d'État et au requérant par la partie adverse.

En note de bas de page de cet avis, le « salafisme scientifique » est défini dans les termes suivants :

« 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 ».

Par ailleurs, toujours en note de bas de page, le terme « activiste » est défini comme il suit :

« Membre d'un groupe ou d'une organisation, ou adepte d'une idéologie, qui y exerce un rôle actif. Soit en participant à la diffusion d'idées (sans en être le référent ou la source) par des actions directes, le partage sur les réseaux sociaux, des actions de support financiers, techniques ou logistiques, ou en mettant à la disposition du groupe son réseau de contacts ; soit en exerçant des responsabilités dans la hiérarchie de l'organisation, en y prenant des décisions secondaires, ou en étant en charge de certaines tâches organisationnelles. Soutient ou prend part aux activités légales ou illégales du groupe ou de l'organisation ».

Enfin, cet avis mentionne les « informations et données » suivantes :

« Sur [la] base des informations récoltées par la Sûreté de l'État, il ressort que [le requérant] est un activiste de tendance salafiste scientifique. Dans sa note du 30 mars 2020 susvisée, c'est le terme “partisan” qui qualifiait le comportement [du requérant]. Entretemps, le terme “partisan” a été remplacé par celui d’“activiste” pour mieux décrire l'implication de la personne concernée dans une activité qui représente une menace pour les intérêts fondamentaux de l'État et de ses citoyens.

Cette évaluation s'appuie sur les activités et le contenu publié par [le requérant] sur le réseau social *Facebook*. Comme mentionné ci-dessus, une partie de ces informations a été récoltée après votre demande d'informations du 1^{er} mars 2019 lors d'un état des lieux du dossier réalisé à l'occasion de l'enquête menée par le Comité R sur le traitement des données à caractère personnel [du requérant] par la Sûreté de l'État. Ces informations collectées ultérieurement émanent essentiellement de sources ouvertes ».

IV. Troisième moyen

IV.1. Avis consultatif de la CEDH du 14 décembre 2023

1. L'arrêt n° 256.222, précité, a rouvert les débats et a adressé la demande d'avis consultatif suivante à la Cour européenne des droits de l'homme :

« La seule proximité ou appartenance à un mouvement religieux, considéré par l'autorité administrative compétente, compte tenu de ses caractéristiques, comme présentant à moyen ou à long terme une menace pour le pays, constitue-t-elle au regard de l'article 9, § 2, de la CEDH un motif suffisant pour prendre une mesure défavorable à l'encontre de quelqu'un, telle que l'interdiction d'exercer la profession d'agent de gardiennage ? ».

2. En réponse à la demande précitée, la Cour européenne des droits de l'homme a donné, le 14 décembre 2023, un avis dont la conclusion est la suivante :

« L'appartenance avérée d'une personne à un mouvement religieux considéré par l'autorité administrative compétente, compte tenu de ses caractéristiques, comme présentant une menace pour l'État, peut justifier le refus d'autoriser cette personne à exercer la profession d'agent de gardiennage ou de sécurité, à condition que la mesure en question :

1. repose sur une base légale accessible et prévisible,
2. soit adoptée eu égard au comportement ou aux actes de la personne concernée,
3. soit prise, eu égard à l'activité professionnelle de cette personne, en vue de prévenir la réalisation d'un risque réel et sérieux pour la société démocratique et poursuive un ou plusieurs buts légitimes au sens de l'article 9, § 2, de la Convention,
4. soit proportionnée au risque qu'elle entend prévenir ainsi qu'au(x) but(s) légitime(s) qu'elle est destinée à poursuivre,
5. et puisse être soumise à un contrôle juridictionnel indépendant, effectif et entouré de garanties procédurales adéquates quant au respect des conditions énumérées ci-dessus ».

IV.2. Thèses des parties

Les arguments des parties relatifs au troisième moyen ont été exposés dans l'arrêt n° 256.222, précité. Il y a lieu de s'y référer. Seuls sont exposés ci-après les arguments des parties consécutifs à l'avis consultatif émis.

IV.2.1. Thèse de la partie adverse à la suite de l'avis consultatif précité

1. La partie adverse estime tout d'abord que l'acte attaqué repose sur une base légale accessible et prévisible. Elle rappelle que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme interprète le critère d'« être prévu par la loi » comme « exigeant que la mesure incriminée ait une base en droit interne, que celle-ci soit accessible aux personnes concernées et ait une formulation assez précise pour leur permettre de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé et de régler leur conduite (§ 77 de l'avis consultatif) ».

2. Elle expose qu'en l'espèce, la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière (ci-après : « la loi du 2 octobre 2017 ») a été publiée au *Moniteur belge* et que son article 13 précise bien qu'elle est d'ordre public. Elle rappelle qu'en application de son article 76, une carte d'identification doit préalablement être délivrée par le ministre de l'Intérieur pour pouvoir exercer la profession d'agent de gardiennage ou de sécurité. Elle précise encore que cette carte, dont la durée de validité est de cinq ans, peut être retirée par le ministre de l'Intérieur en vertu de l'article 85 de la même loi, « si l'intéressé ne satisfait plus aux conditions telles que prévues dans les dispositions de la section 2 ». Elle constate que le requérant s'est vu retirer sa carte d'identification au motif qu'il ne remplissait plus les conditions de l'article 64 de la même loi, lequel prévoit ce qui suit :

« Le profil des personnes visées à l'article 60, est caractérisé par :

- 1° le respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens ;
- 2° l'intégrité, la loyauté et la discrétion ;
- 3° une capacité à faire face à un comportement agressif de la part de tiers et à se maîtriser dans de telles situations ;
- 4° une absence de liens suspects avec le milieu criminel ;
- 5° le respect des valeurs démocratiques ;
- 6° l'absence de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public ».

3. Elle précise encore que la nature des données pouvant être examinées lors d'une enquête sur les conditions de sécurité est déterminée à l'article 70 de la même loi, lequel stipule ce qui suit :

« La nature des données qui peuvent être examinées a trait à des renseignements de police judiciaire ou administrative, à des renseignements dont disposent les services de renseignement et de sécurité ou à des renseignements concernant l'exercice de la profession. L'enquête sur les conditions de sécurité consiste en une analyse et une évaluation de ces données ».

4. Elle rappelle que la décision attaquée se fonde sur une « note de la Sûreté de l'État du 30 mars 2020 contextualisée par la brochure relative au salafisme en Belgique rédigée par la Sûreté de l'État ».

5. Elle ajoute que « cette note a été remplacée par une nouvelle note émanant de la Sûreté de l'État en date du 20 octobre 2023, suite aux recommandations du Comité R ».

6. Après avoir rappelé que « 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 que la « Sûreté de l'État peut, à cet égard, être chargée de l'enquête ou fournir des éléments qui seront intégrés dans l'enquête », elle considère que le « profil, tel que décrit clairement dans l'acte attaqué, correspond ainsi à ce que les travaux préparatoires de la loi ont relevé ».

7. Elle conclut que « la loi réglementant la sécurité privée et particulière est suffisamment claire et détaillée, très accessible car publiée au *Moniteur belge* ainsi que sur internet, étayée par la jurisprudence également très accessible sur le site internet officiel du Conseil d'État et que « les travaux préparatoires, s'il est nécessaire, apportent encore des précisions supplémentaires sur les conditions prévues par la loi ».

8. Elle note également que « le requérant était déjà agent de sécurité au moment de l'adoption de l'acte attaqué et avait donc déjà suivi des formations dans le domaine de la sécurité privée (notamment sur la réglementation en question) », de sorte qu'il était « au courant de ce que l'on attend d'un agent de gardiennage et de sécurité ».

9. Elle considère ensuite que l'acte attaqué a été adopté eu égard au comportement et aux actes de la personne concernée.

10. Elle relève que, comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme, il s'agit, en l'espèce, d'analyser les actes et les comportements concrets illustrant le degré de l'appartenance du requérant au sein du mouvement salafiste et que « l'absence de manquements professionnels/plaintes à son égard n'est pas décisive étant donné qu'il s'agit d'adopter une mesure préventive et non répressive ». Elle constate que la Cour indique, à cet égard, ce qui suit :

« La loi du 2 octobre 2017 qui, en exigeant que les profils retenus pour exercer les fonctions d'agent de gardiennage soient exempts de risques pour la sécurité que les autorités compétentes se livrent à un exercice de prospective à l'égard des

personnes concernées. Sous ce rapport, des liens d'allégeance, de soumission, voire d'inféodation à un mouvement propageant une idéologie nuisible peuvent se révéler pertinents pour l'avenir et représenter un risque, sous l'angle des instructions que ce mouvement pourrait vouloir donner à ses adeptes, et des actes ou comportements qui peuvent en résulter (voir, *mutatis mutandis*, C.R. c. Suisse, décision précitée) ». (§ 98 de l'avis consultatif)

11. Elle cite encore le considérant suivant de l'avis consultatif :

« le fait pour une personne d'abuser de sa position et de poster régulièrement sur les réseaux sociaux des contenus incitant à contester voire à mettre en danger les institutions de l'État ou le respect des droits et libertés d'autrui, en exerçant une pression induite sur les destinataires de ces contenus, représente une forme de prosélytisme dont la compatibilité avec l'article 9 est sujette à caution » et que « l'appréciation, au regard de l'article 9, de telles formes de prosélytisme, qui détournent la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention de sa vocation, en l'utilisant à des fins manifestement contraires à l'esprit de la Convention, demande à être vérifiée à la lumière des circonstances particulières de chaque cas, sur la base des critères et considérations précédemment rappelés par la Cour ». (§ 82 de l'avis consultatif)

12. Après avoir rappelé que l'acte attaqué est principalement fondé sur une note émise par la Sûreté de l'État en date du 30 mars 2020, elle ajoute que cette note a été « remplacée par une nouvelle note émise en date du 20 octobre 2023 ».

13. Elle affirme que les faits reprochés au requérant relèvent bien du for externe de la personne et se voient confirmés et renforcés par cette nouvelle note émanant de la Sûreté de l'État. Elle ajoute que si la nouvelle note comprend en partie des informations relatives à une période postérieure à la décision attaquée, elle concerne également la période de 2017-2020 et que les informations postérieures « ne viennent que confirmer le comportement qui était déjà reproché au requérant en 2020 ».

14. Elle soutient encore ce qui suit :

« Le requérant est particulièrement actif sur les réseaux sociaux. Il participe activement à la diffusion de ce mouvement dont les valeurs sont profondément antidémocratiques. De par son activité, il présente des liens d'allégeance étroits avec ce mouvement religieux identifié comme dangereux pour l'ordre public par la Sûreté de l'État ».

15. Selon elle, le requérant peut être considéré, « au regard des informations recueillies et reprises par la Sûreté de l'État dans sa nouvelle note », comme un activiste au sein du mouvement salafiste et non pas comme une personne ayant une « simple proximité » vis-à-vis de ce mouvement extrémiste, son degré d'implication au sein de ce mouvement étant important.

16. Elle relève que l'évaluation de la Sûreté de l'État « se base sur les activités et le contenu publié par le requérant sur Facebook ».

17. Après avoir rappelé les dangers que représente le salafisme scientifique ou politique, pointés dans la brochure éditée par la Sûreté de l'État, elle considère que l'auteur de l'acte attaqué a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation ou d'erreur en fait, qu'au regard de l'appartenance du requérant à l'idéologie du salafisme scientifique et au prosélytisme auquel il se prête, il porte atteinte aux valeurs démocratiques essentielles de l'État. Elle ajoute qu'un tel constat est suffisamment grave pour justifier, de manière manifestement non déraisonnable, l'adoption de la décision attaquée.

18. Selon elle, le requérant « ne présentait (et ne présente toujours) pas les garanties requises en termes de respect des droits fondamentaux des citoyens, de respect des valeurs démocratiques, d'absence de risque pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et en termes d'intégrité ».

19. Au regard de la troisième condition fixée par la Cour, elle estime que « l'acte attaqué est pris, eu égard à l'activité professionnelle de cette personne, en vue de prévenir la réalisation d'un risque réel et sérieux pour la société démocratique et poursuit un ou plusieurs buts légitimes au sens de l'article 9, § 2, de la Convention ».

20. Elle constate que la Cour considère que les personnes exerçant la profession d'agent de sécurité ou de gardiennage peuvent être amenées à accomplir des tâches similaires à celles dévolues à la police, les agents de sécurité pouvant être munis d'un spray neutralisant et de menottes ou bénéficier d'un accès privilégié aux biens et aux personnes que l'intéressé est chargé de protéger, ce qui implique selon la Cour « des exigences renforcées de loyauté envers une société démocratique et les valeurs qui la sous-tendent ».

21. Elle relève que les articles 163 et 166 de la loi du 2 octobre 2017 prévoient en effet que les agents de sécurité peuvent être munis de menottes ainsi que d'un spray par dérogation à l'article 3, § 1^{er}, 10°, de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes (« Loi sur les armes »).

22. Elle ajoute ce qui suit :

« Comme le soulève la Sûreté de l'État, notamment dans sa note du 20 octobre 2023, le requérant est un activiste prolifique du mouvement du salafisme scientifique, s'adonnant au prosélytisme sur les réseaux sociaux où il y diffuse et

partage régulièrement du contenu salafiste, notamment des prêches de prédicateurs salafistes scientifiques. En prenant une part active au sein de ce mouvement et en le diffusant largement, il est fort probable que l'intéressé reçoive des "instructions" du mouvement au sens de la Convention. Dans tous les cas, si l'intéressé ne recevait pas d'instructions individuelles, il est très probable que des instructions soient diffusées de manière générale à l'attention de tous les activistes du mouvement. Un tel comportement constitue un véritable danger pour l'ordre établi, dans la mesure où le requérant pourrait recevoir des instructions venant de ce mouvement et les mettre à exécution ».

23. Elle souligne que la dernière évaluation de la Sûreté de l'État désigne le requérant comme un « activiste », tandis que la première de ces évaluations le désignait comme un « partisan ». Elle en déduit que le rôle de celui-ci est clairement significatif au sein de ce mouvement, lequel « est considéré comme un véritable danger pour la sécurité publique, l'ordre démocratique et les droits fondamentaux par la Sûreté de l'État qui est l'autorité compétente en la matière ».

24. S'agissant de la quatrième condition dégagée par la Cour européenne des droits de l'homme, elle considère que le retrait et le refus de la carte d'identification du requérant est une mesure proportionnée aux buts légitimes identifiés, à savoir le respect des valeurs démocratiques et éviter un risque pour la sécurité de l'État et l'ordre public. Elle ajoute que la mesure adoptée était accompagnée des garanties procédurales adéquates afin de prévenir tout risque d'arbitraire.

25. Elle est d'avis que les motifs de l'acte attaqué détaillent les exigences prévues par la loi du 2 octobre 2017 et explicite que celles-ci sont nécessaires en raison de la nature de la fonction d'agent de gardiennage ou de sécurité.

26. Concernant le degré et la nature de l'appartenance du requérant au mouvement religieux ainsi que les risques qui en résultent pour l'exercice de la fonction, elle relève que la ministre de l'Intérieur a fondé sa décision sur l'appréciation des services de sécurité et de renseignement compétents qui ont qualifié le requérant de « partisan » du salafisme scientifique, mouvement présentant un risque pour la sécurité de l'État. Elle soutient que si le Comité R a ensuite considéré que la Sûreté de l'État aurait dû définir davantage, dans sa note de 2020, la notion de « partisan », il ne contredit pas en tant que telle la qualification faite par le service de renseignement. Elle ajoute que la nouvelle note de celui-ci, qui « remplace l'ancienne », renforce encore le constat fait précédemment en indiquant, à présent, que le requérant est un « activiste » du mouvement salafiste scientifique. Elle en déduit que « si la Ministre devait être amenée à statuer à nouveau sur le dossier de l'intéressé, elle arriverait à la même conclusion qu'en 2020 ».

27. Par ailleurs, elle estime qu'il n'existait aucune autre possibilité pour l'employeur d'aménager la fonction briguée d'agent de gardiennage ou de sécurité de manière à supprimer ou minimiser les risques, « toute fonction au sein d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage ou de sécurité » étant sensible. Elle observe, en revanche, que l'acte attaqué ne se prononce pas sur l'aptitude de l'intéressé à exercer une fonction pour la SNCB en dehors du service de sécurité, cette appréciation ne relevant d'ailleurs pas de la compétence de la ministre de l'Intérieur.

28. Enfin, elle affirme que la mesure litigieuse ne contraint pas le requérant à abandonner ses convictions ou sa pratique active au sein de ce mouvement mais à « s'orienter vers un autre secteur d'activités où les fonctions seront moins sensibles et comporteront moins de risques de violations des droits fondamentaux ou d'impact sur l'ordre public et la sécurité de l'État ».

29. En ce qui concerne la cinquième condition dégagée par la Cour européenne des droits de l'homme, à savoir que « l'acte attaqué peut être soumis à un contrôle juridictionnel indépendant, effectif et entouré de garanties procédurales adéquates quant au respect des autres conditions », elle constate que, dans son avis, la Cour a estimé que le recours devant le Conseil d'État « apparaît comme une mesure permettant à cette juridiction d'exercer un contrôle effectif de l'acte attaqué » en ce qu'il peut avoir accès aux documents classifiés du dossier constitué par la Sûreté de l'État, à l'instar de l'auditeur. Elle relève que la Cour précise que les difficultés en cas de non-communication de certaines pièces doivent être compensées par le contrôle par la juridiction compétente du contenu des informations classifiées et de leur utilisation dans la motivation de l'acte attaqué, ce contrôle devant porter « à la fois sur la réalité du risque identifié, son ampleur, sa nature et son imminence » et par la communication, à tout le moins sommaire, à cette personne de la substance des reproches dont elle fait l'objet, dans toute la mesure compatible avec la préservation de la confidentialité et de la bonne conduite des investigations la visant.

30. À cet égard, elle fait valoir ce qui suit :

« Force est de constater que des facteurs compensateurs ont été prévus dès le début de la procédure puisque le requérant a pu prendre connaissance de la note du 30 mars 2020 de la Sûreté de l'État et a pu présenter des moyens de défense à ce sujet avant que la moindre décision ne soit prise le concernant.

En outre, la Sûreté de l'État a, pendant la procédure devant la Cour, fourni des précisions supplémentaires sur les comportements reprochés au requérant. Toutes

ces informations ont été systématiquement partagées avec le requérant, et des réponses ont même été apportées aux questions posées par le conseil de la partie requérante concernant ces compléments d'information.

Enfin, le requérant a également pu prendre connaissance de la nouvelle note émise par la Sûreté de l'État le 20 octobre 2023, suite au recours qu'il avait introduit auprès du Comité R.

Par conséquent, des facteurs compensateurs ont été mis en œuvre avant que l'acte attaqué ne soit pris. À supposer même que ces facteurs soient jugés insuffisants, *quod non*, ils ont été renforcés par la suite durant la procédure devant la Cour et devant [le Conseil d'État] puisque le requérant a pu également prendre connaissance des pièces supplémentaires visées ci-dessus.

Il est à noter à ce sujet que la Cour indique dans son avis que le Conseil d'État doit vérifier que des facteurs compensateurs suffisants ont été appliqués ou qu'ils le seront lorsque la procédure d'instance reprendra. Un éventuel défaut d'équité lié à la méconnaissance du principe de l'égalité des armes peut être corrigé à un stade ultérieur.

En conclusion, le requérant est incontestablement au courant des faits qui lui sont reprochés même si certains documents demeurent classifiés.

Enfin, la partie adverse invite [le Conseil d'État], s'il l'estime nécessaire, à consulter les pièces classifiées auprès de la Sûreté de l'État, comme l'observe également la Cour dans son avis consultatif : "Il reviendra au Conseil d'État de s'assurer, au besoin par la voie d'une consultation des éléments classifiés et autres retenus par la Sûreté de l'État, que le risque invoqué par celle-ci s'agissant de l'idéologie salafiste est suffisamment concret et étayé quant aux moyens utilisés et au processus pouvant conduire à sa matérialisation" ».

IV.2.2. Thèse de la partie requérante à la suite de l'avis consultatif précité

1. Le requérant relève tout d'abord qu'alors que le Conseil d'État avait demandé si « [l]a seule proximité ou appartenance à un mouvement religieux » pouvait fonder une mesure défavorable [telle que la décision attaquée], la Cour européenne des droits de l'homme a tout d'abord répondu qu'il devait s'agir d'une « appartenance avérée ».

2. Il constate également que la Cour a relevé que le Conseil d'État « fait référence dans sa question à des notions telles que la "proximité" ou "l'appartenance" à un mouvement religieux, sans préciser si elles visent la proximité ou l'appartenance par la pensée, ou plutôt une manifestation concrète de cette appartenance, à travers des actes », de sorte qu'il n'était pas possible pour la Cour « de s'assurer que ce qui est reproché à l'intéressé relève bel et bien du for externe, seul volet de la liberté de religion où des limitations seraient admissibles au regard de l'article 9 de la Convention ».

3. Il en déduit que les mesures litigieuses ne peuvent se fonder sur son appartenance au mouvement religieux litigieux qu'à la condition que cette appartenance soit « avérée » à partir d'éléments relevant de son for externe. Il affirme, à cet égard, n'avoir eu de cesse de contester cette appartenance et de demander à la partie adverse qu'elle lui dise ce qu'elle lui reproche concrètement. De manière constante, il affirme être musulman pratiquant et il rejette toute inféodation à un mouvement en général, et au salafisme scientifique en particulier.

4. Il rappelle que la partie adverse est l'autorité administrative qui a adopté la décision attaquée – c'est-à-dire la ministre de l'Intérieur et non la Sûreté de l'État. Il constate que le dossier administratif déposé devant le Conseil d'État et constitué préalablement à l'adoption de l'acte attaqué ne contient aucun élément prouvant son appartenance au mouvement religieux du salafisme scientifique, encore moins à partir d'éléments relevant de son for externe.

5. Il constate que seule la Sûreté de l'État affirme qu'une telle appartenance existerait. Il ajoute que les documents collectés par cet organe, qui étaient alors classés secrets, n'ont pas été consultés par la ministre, « qui a adopté [la décision attaquée] sans s'assurer de "l'appartenance avérée" du requérant au mouvement religieux en cause ».

6. Il est d'avis que tout élément apparu postérieurement est, à cet égard, dénué de pertinence pour apprécier la légalité de l'acte attaqué.

7. Il conclut que la première des conditions, selon laquelle il faut être en présence d'une « appartenance avérée » à partir d'éléments relevant de son for externe, n'est pas rencontrée.

8. Il affirme ensuite que l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 n'est pas suffisamment prévisible pour fonder une mesure défavorable au regard de l'article 9, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans la mesure où cette disposition « n'indique pas explicitement que l'appartenance à un courant religieux particulier peut être contraire au profil de sécurité exigé pour les agents de gardiennage, spécialement pour ce qui concerne les exigences retenues par la ministre de l'Intérieur dans sa décision ». Selon lui, pour que cette disposition légale soit suffisamment prévisible, il aurait fallu qu'il « sache ou eut dû savoir que sa prétendue appartenance au salafisme dit "scientifique" pourrait être jugée contraire au profil de sécurité ainsi libellé ». Il est d'avis que les différentes conditions du profil de sécurité ne permettent pas de viser l'appartenance à un mouvement religieux – aussi orthodoxe soit-il – sans imputer à l'intéressé des

propos ni des comportements problématiques. Il ajoute que ce n'est pas parce qu'une personne a une religion particulière, que forcément, elle n'aurait aucun respect pour les droits fondamentaux des concitoyens, serait incapable d'intégrité, ne respecterait pas les valeurs démocratiques ou présenterait un quelconque risque pour la sécurité du pays.

9. Il conclut que le fait d'adopter une mesure défavorable sur la base de la seule appartenance à un courant religieux, tel que le salafisme dit « scientifique », ne repose pas sur une base légale suffisamment prévisible.

10. À propos de la condition selon laquelle la mesure restrictive doit être adoptée eu égard au comportement ou aux actes de la personne concernée, il rappelle que la légalité d'une décision administrative s'apprécie au jour de son adoption, « c'est-à-dire au regard des circonstances de fait et de droit qui, à l'époque, ont conduit l'autorité à prendre la décision » et que le Conseil d'État ne peut exercer son contrôle de légalité que sur la base des éléments auxquels l'autorité administrative, autrice de l'acte attaqué, a eu égard lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué.

11. Il ajoute que tout acte administratif de portée individuelle doit être motivé en la forme, ce qui signifie que tous les motifs qui fondent la décision doivent se trouver dans son *instrumentum* et ne peuvent être déduits d'explications apportées *a posteriori*, dans le cadre du débat judiciaire notamment.

12. Rappelant les éléments sur lesquels l'acte attaqué est fondé, il constate que la partie adverse s'est satisfaite de l'avis de la Sûreté de l'État selon lequel il « est connu de [son] service pour ses contacts avec plusieurs individus de tendance salafiste scientifique », évaluant qu'il serait « partisan de cette idéologie ». Il en déduit que le seul élément concret qui lui est imputable est une « forme de prosélytisme » dont il a parlé lors de son audition : il s'agissait d'échange de messages privés avec ses proches à propos de la religion. Il est d'avis que cet élément est un comportement dans le domaine privé inspiré par ses convictions religieuses qui ne peut fonder, à lui seul, la mesure défavorable prise à son encontre.

13. Il estime qu'en réalité, l'acte attaqué est fondé sur son appartenance supposée à l'idéologie du salafisme dit « scientifique », sans que la partie adverse n'avance d'éléments concrets propres à lui et sans qu'elle n'ait connaissance des éléments que détiendrait la Sûreté de l'État. Il conteste toute appartenance à ce mouvement religieux ou toute proximité avec cette idéologie.

14. Il soutient qu'à défaut pour l'auteur de l'acte attaqué de faire état d'éléments relatifs à son comportement et puisque c'est son adhésion à une idéologie qui lui est reprochée, la décision litigieuse est en réalité fondée sur ses convictions religieuses supposées qui relèvent de son for intérieur.

15. Il conclut que l'acte attaqué n'étant pas fondé sur son comportement ou des actes concrets qu'il aurait posés, ni sur une appartenance avérée à un mouvement religieux menaçant, la condition émise par la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas rencontrée.

16. S'agissant de la troisième condition dégagée par la Cour, le requérant constate, à la lecture de l'avis consultatif, qu'elle insiste à chaque étape du raisonnement sur le contrôle de l'appréciation de toutes les facettes du risque par une autorité juridictionnelle indépendante.

17. En premier lieu, sur la menace que présenterait l'idéologie du salafisme scientifique, il relève que la Cour invite expressément le Conseil d'État à « s'assurer, au besoin par la voie d'une consultation des éléments classifiés et autres retenus par la Sûreté de l'État, que le risque invoqué par celle-ci s'agissant de l'idéologie salafiste est suffisamment concret et étayé quant aux moyens utilisés et au processus pouvant conduire à sa matérialisation ». Il constate ne pas disposer des pièces ou éléments ayant servi de base à la rédaction de la brochure de la Sûreté de l'État, d'autant que cette brochure ne cite pas de sources. Il en déduit qu'il n'est pas établi que les différents risques que la Sûreté de l'État évoque sont bien avérés. Il ajoute s'être renseigné « dans de la littérature publiée » et expose ce qui suit :

« Sur le salafisme dit "scientifique", la littérature l'appelle plutôt le courant "quiétiste". Sur ce sujet, il ressort que, par leur retrait de la vie publique, les quiétistes recherchent la stabilité. Contrairement à ce qu'affirme la Sûreté de l'État, tous les courants n'ont pas "pour objectif d'islamiser la société par l'action militante et le prosélytisme" ni même d'arriver "aux objectifs communs que sont la purification de la religion et l'instauration d'un État islamique où s'appliquerait la Charia". Les quiétistes présents dans un État à majorité non musulmane, parce qu'ils recherchent avant tout la stabilité, suivent une trajectoire de la résignation et de confiance envers les dirigeants, y compris non musulmans, et certains peuvent avoir tendance à migrer vers des États majoritairement musulmans pour vivre leur foi et leur pratique religieuse d'une manière non conflictuelle. Il n'est donc pas démontré que tous les salafistes quiétistes ont la volonté d'islamiser la société ou d'imposer la Charia, spécialement en Occident.

Ces affirmations sont, dès lors, fallacieuses afin de stigmatiser une communauté religieuse, dont l'immense majorité ne présente pas de risque sérieux pour la structure démocratique du pays ».

18. Il insiste sur le fait qu'il ne minimise pas le risque qui pourrait peser sur la société lorsqu'une idéologie – politique ou religieuse – appelle ouvertement

ses membres ou sa communauté à la discrimination envers les femmes, envers les autres religions (et spécialement les personnes de confession juive), appelle à la violence ou à imposer un régime politique fondé sur la Charia. Il affirme ne pas se reconnaître dans de tels discours, qu'il ne cautionne en aucune manière.

19. Il soutient que la Sûreté de l'État n'a jamais expliqué pour quelles raisons, à partir de quels faits ou de quels discours, elle juge que le salafisme scientifique inciterait ou cautionnerait de tels comportements. Il ajoute ce qui suit :

« Alors que la partie adverse produit une nouvelle note de la Sûreté de l'État qui reproche au requérant d'avoir prétendument contribué à la diffusion de prêches, l'autorité ne s'explique jamais quant au contenu de ces prêches : en quoi les prédicateurs cités sont des personnalités dangereuses ? Qu'est-ce qui est problématique dans leurs discours ? Quels termes employés dans ces prêches permettent à la Sûreté de l'État de juger que cela entre en contradiction avec les valeurs d'une société démocratique ? Ne serait-ce pas plutôt des croyances religieuses admissibles dans une société pluraliste ? ».

20. En deuxième lieu, s'agissant de l'examen de sa personnalité, il fait valoir les éléments suivants :

« - Il n'a aucun antécédent judiciaire ;
- Ses antécédents professionnels sont tous positifs – comme le démontre la lettre de son supérieur hiérarchique et le fait qu'il a pu progresser sans discontinuer dans son métier ;
- Il n'a fait l'objet d'aucune mesure de police administrative ;
- Il n'a pas de rôle particulier dans un mouvement religieux, se présentant comme simple croyant – il n'est notamment pas ministre du culte ;
- Son comportement dans la société en général témoigne d'un souci pour son prochain : il est notamment membre de l'ASBL "Jana'iz" qui vient en aide aux personnes ayant perdu un proche pour faire face aux frais funéraires et aux éventuels frais de rapatriement dans leur pays d'origine.
- Contrairement à ce que prétend la Sûreté de l'État dans une note établie en octobre 2023, il n'a pas de compte *Facebook* personnel et n'a rien posté sur les réseaux sociaux depuis plusieurs années ».

21. Il ajoute qu'en tout état de cause, la partie adverse n'a pas non plus évalué les conséquences envisageables de ses actes ou comportements, spécialement vu la nature de son travail.

22. Il conclut que la partie adverse n'a procédé à aucune évaluation individuelle et circonstanciée du risque.

23. En troisième lieu, quant à la réalité du risque et son ampleur, il se réfère à ce qu'il a dit quant à sa nature : la partie adverse ne démontre aucunement la réalité du risque encouru ni sa gravité ; à aucun moment l'autorité publique ne s'est

livrée à une analyse des discours qui pourraient être jugés problématiques. Il conclut que le risque invoqué n'est ni réel ni sérieux.

24. En quatrième lieu, quant à l'imminence du risque, il affirme que « la Sûreté de l'État n'a jamais tenté de démontrer que le "mouvement" du salafisme scientifique (à supposer déjà que l'on puisse établir qu'il s'agit d'un mouvement homogène et structuré) aurait commencé à adopter des actes concrets pour mettre en pratique un projet politique incompatible avec les valeurs démocratiques ». Selon lui, la Sûreté de l'État elle-même relève que la branche du salafisme à laquelle elle le rattache n'a pas pour ambition de mettre en pratique un projet politique. Il ajoute qu'aucun élément apporté par la partie adverse « ne permet, d'ailleurs, de démontrer que le prosélytisme pratiqué par les personnes se réclamant du salafisme scientifique constituerait une forme abusive de cette pratique religieuse ». En outre, à supposer que le mouvement en question présente une menace suffisamment réelle et imminente pour l'ordre démocratique, il reproche à la partie adverse de ne pas avoir évalué s'il était susceptible, dans le cadre de sa profession, d'agir ou de se comporter d'une manière incompatible avec ces valeurs ou avec les devoirs de sa profession.

25. Il est d'avis qu'aucun élément du dossier ne permet de mettre en lumière des « agissements concrets » dont il est établi qu'ils constitueraient une menace pour l'État, spécialement dans son chef. Il considère que la partie adverse n'établit pas qu'il « aurait fait du prosélytisme sur son lieu de travail ou qu'il aurait eu des comportements discriminatoires envers les femmes ou les personnes d'autres confessions (comme le suggère la brochure de la Sûreté de l'État sur le salafisme) ».

26. S'agissant de la condition relative à la proportionnalité de la mesure, il considère qu'au vu de l'indigence du dossier quant à la caractérisation et à l'évaluation du risque que la mesure entend prévenir, l'examen de proportionnalité tel que préconisé par la Cour est difficilement réalisable.

27. Il affirme qu'étant donné la « gravité voire la radicalité de la mesure adoptée », il est certain que cela a pour effet que l'intéressé visé par une telle mesure en raison de ses convictions et de sa pratique religieuse, est contraint d'abandonner celles-ci.

28. Il se réfère, en outre, à ses précédents écrits de procédure et affirme avoir largement démontré que la mesure attaquée, qui l'empêche de continuer à exercer sa profession, est particulièrement grave vu l'indigence du dossier administratif quant à son degré d'appartenance au mouvement religieux litigieux, surtout qu'aucun reproche concret (mise à part cette appartenance) n'a été formulé.

29. Il considère que s'il peut être justifié que l'autorité publique adopte des mesures préventives à l'égard de personnes qui exercent dans le domaine de la sécurité privée, il n'en demeure pas moins qu'une mesure de retrait ou de refus d'une carte d'identification a pour effet de le priver de tout accès à une profession qu'il exerce depuis près de quinze ans, sans aucun élément négatif constaté dans l'exercice de ses fonctions.

30. Il conclut que la mesure n'est pas proportionnée au risque qu'elle entend prévenir.

31. S'agissant de la condition relative au contrôle juridictionnel indépendant, effectif et entouré de garanties procédurales adéquates, il se réfère aux développements contenus dans son dernier mémoire.

32. Il ajoute qu'au vu des derniers développements du dossier à la suite du recours introduit auprès du Comité R, « il apparaît que la classification du dossier de la Sûreté de l'État semble être abusive, le Comité ayant expressément demandé à la Sûreté de l'État de communiquer une nouvelle note » et « que le dossier initialement constitué par la Sûreté de l'État ne détaillait pas suffisamment le degré d'engagement du requérant au sein du courant salafiste scientifique, raison pour laquelle elle a été contrainte de produire une nouvelle note ».

33. Il en déduit qu'à supposer que le Conseil d'État estime utile de consulter le dossier de la Sûreté de l'État, il est pratiquement certain qu'il n'y trouvera pas les informations pertinentes permettant de contrôler « la réalité du risque identifié, son ampleur, sa nature et son imminence » comme le requiert la Cour.

34. En ce qui concerne les éléments apparus en cours d'instance, soit la nouvelle note de la Sûreté de l'État, il rappelle que celle-ci n'a pu fonder l'acte attaqué, adopté le 15 octobre 2021.

35. Il répond dès lors aux reproches qui y sont formulés de manière distincte et à titre, avant tout, conservatoire.

36. En premier lieu, il conteste avoir publié quoi que ce soit sur *Facebook* depuis plusieurs années et affirme n'avoir pas de page personnelle.

37. Il affirme que le profil *Facebook* de « Mughasilu Al Amwt » est utilisé par plusieurs personnes, dont le Community Manager de la page *Facebook* de l'ASBL « Jana'iz Belgium », dont il est un administrateur. Il expose que cette ASBL s'occupe essentiellement d'aide et d'accompagnement aux familles endeuillées, pour prodiguer aux musulmans et musulmanes des rites funéraires en accord avec le Coran. Il ajoute que le profil *Facebook* précité est utilisé pour publier du contenu sur la page de l'association et pour repartager les actualités de cette page. Selon lui, la plupart des messages à caractère religieux diffusés tant sur la page de l'association que sur le profil *Facebook* précité « ont d'ailleurs trait à la mort et aux rites funéraires, ou alors à la période du Ramadan et à la rupture du jeûne ».

38. Il expose encore ce qui suit :

« 32. Ensuite, la Sûreté de l'État prétend que le requérant aurait “régulièrement posté entre 2017 et le mois de mars 2023 du contenu salafiste. Au cours de cette période, la fréquence des publications a varié, allant parfois jusqu'à 4 publications par mois”.

Or, la Sûreté de l'État n'explique pas ce qu'elle entend par “contenu salafiste”.

Les reproches faits par la Sûreté de l'État sont extrêmement vagues.

33. Lorsque l'on filtre les publications de Mughasilu Al Amwt et que l'on s'intéresse, tout d'abord, aux publications de 2017, toutes les publications évoquent les dattes (que Mughasilu Al Amwt propose à la vente) et leurs bienfaits pour la rupture du jeûne en période de ramadan.

Il n'y a aucune publication en lien avec l'un des prédicateurs cités par la Sûreté de l'État.

En ce qui concerne l'année 2018, de nouveau, la plupart des publications concernent les dattes, leur commercialisation et leurs bienfaits pour la rupture du jeûne. Mughasilu Al Amwt a aussi partagé des annonces pour se rendre à un événement religieux organisé à la Mosquée El Mouahidine à Bruxelles le 31 décembre 2018, ou une pétition qui concerne les fidèles de la Grande Mosquée à Bruxelles.

De nouveau, il n'y a aucune publication en lien avec l'un des prédicateurs cités par la Sûreté de l'État.

Pour 2019, les publications sont des plus diverses et n'ont pas toujours de lien avec la religion. Mughasilu Al Amwt a notamment partagé plusieurs publications de l'ASBL “Projet Alyatim” qui vont de la vente de gaufres à la récolte de Corans à destination de détenus. Il a également partagé un article de LaLibre.be relatif à l'exigence de l'étourdissement préalable pour l'abattage rituel.

Une seule vidéo concerne le prêche de l'un des prédicateurs cités par la Sûreté de l'État [R.M.]. Ce prêche enjoint à la modération pour préserver sa santé, et tente de démontrer que pratiques religieuses rejoignent les recommandations de santé. Il y a bien un passage qui peut prêter le flanc à la critique et qui concerne la sexualité. Comme on peut l'observer aussi dans d'autres religions (comme la religion catholique, notamment), l'orateur désapprouve la sexualité hors mariage

et l'homosexualité. Il n'appelle toutefois pas à la haine, à la violence ou à la discrimination envers les personnes non mariées et/ou homosexuelles. Il s'agit, en outre, de quelques secondes sur les plus de deux minutes que dure la vidéo.

Pour 2020, de nouveau, les publications sont des plus diverses. Aucune publication en ligne ne concerne le partage d'un prêche quelconque.

Pour 2021, "Mughasilu Al Amwt" partage désormais essentiellement du contenu de la page de l'association Jana'iz. D'autres publications concernent des messages à caractère religieux (notamment des Sourates) autour de la mort, de la famille, de l'aumône, *etc.* Une seule publication concerne le prêche d'un prédicateur cité par la Sûreté de l'État [I.B.] et se pose la question de ce que devient l'âme après la mort.

Aucun de ces discours n'attise la haine entre les communautés, ni n'incite à la discrimination ou à la division au sein de la société.

En d'autres termes, contrairement à ce qu'affirme la Sûreté de l'État, les publications visibles sur le profil de "Mughasilu Al Amwt" ne font pas état de "jusqu'à 4 publications par mois" portant sur la diffusion de prêches de prédicateurs salafistes scientifiques qui véhiculeraient "les conceptions classiques du salafisme qui s'opposent aux droits démocratiques des citoyens".

34. À supposer que la Sûreté de l'État se soit fondée sur d'autres publications *Facebook* que celles toujours visibles actuellement et qu'elles puissent, avec un degré de certitude suffisant, être rattachées au requérant – *quod non* –, il est reproché au requérant de "publie[r]" notamment des prêches de prédicateurs salafistes scientifiques" tout en indiquant que "[c]es prêches véhiculent les conceptions classiques du salafisme qui s'opposent aux droits démocratiques des citoyens".

Or, d'une part, la Sûreté de l'État ne démontre pas en quoi les prédicateurs qu'elle cite sont des personnalités salafistes problématiques. Alors que l'Islam n'a pas de clergé et n'a donc pas de figures qui font d'office autorité, les personnes citées par la Sûreté de l'État sont des imams, des auteurs ou des professeurs d'université qui publient des livres (commercialisés librement). Par exemple, [A.R.] a enseigné à la grande mosquée de Médine, où beaucoup de musulmans se rendent pour y suivre un cursus religieux.

D'autre part, la Sûreté de l'État échoue à démontrer que les publications du profil *Facebook* de "Mughasilu Al Amwt" contribuent à diffuser un message religieux qui présenterait une menace pour l'ordre démocratique et le vivre-ensemble. En effet, elle ne détaille pas le contenu des prêches. Il est, ainsi, impossible de vérifier que ces prêches s'opposeraient effectivement "aux droits démocratiques des citoyens".

35. Les accusations portées par la Sûreté de l'État envers le requérant ne sont pas crédibles ».

IV.3. Examen du troisième moyen à la lumière de l'avis consultatif précité

1. Il a déjà été jugé ce qui suit dans l'arrêt n° 256.222, précité, qui rouvre les débats :

« L'avis émis par la Sûreté de l'État le 30 mars 2020 indique que le requérant est "connu de notre service pour ses contacts avec plusieurs individus de tendance

salafiste scientifique” et que “nous évaluons que [le requérant] est un partisan de cette idéologie”.

Ainsi que cela a encore été confirmé au conseil du requérant par un courrier du 24 octobre 2022 de la Sûreté de l’État, les éléments sur lesquels celle-ci a procédé à cette évaluation font l’objet d’une classification “secret” au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, de sorte qu’ils n’ont pas été communiqués, même de manière confidentielle, à l’auteur de l’acte attaqué.

Ainsi qu’il l’indique lui-même dans sa décision, celui-ci ne s’est donc fondé que sur le contenu de l’avis précité et sur les autres éléments du dossier administratif, à savoir l’audition du requérant et la brochure intitulée “Le salafisme en Belgique : Mécanismes et réalité”, disponible sur le site internet de la Sûreté de l’État.

Il ressort du procès-verbal d’audition que le requérant a indiqué, en réponse aux questions qui lui étaient posées, qu’il lui 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*”, qu’il ne se “revendique pas d’un mouvement ou d’une idéologie particulière, mis à part l’Islam” et que s’il a “croisé des personnes qui ont des liens avec les milieux extrémistes ou terroristes, c’est de manière fortuite”.

Sur la base des éléments précités, l’auteur de l’acte attaqué considère ce qui suit :

“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 d’attestations de sécurité par le passé n’est pas relevant dans le cas d’espèce.

[...]

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".

Contrairement à ce qu'indique l'auteur de l'acte attaqué, il ne ressort pas du procès-verbal d'audition, qu'il cite, que le requérant a reconnu lors de celle-ci avoir eu un comportement et notamment une forme de prosélytisme caractéristique de la tendance du salafisme scientifique, pas plus qu'il n'a reconnu être membre d'un tel mouvement. Aucun élément du dossier administratif ne révèle l'existence de faits concrets, précis et imputables au requérant montrant que celui-ci 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.

À supposer que, comme l'évalue la Sûreté de l'État, le requérant est bien partisan de cette idéologie et qu'il entretient des contacts avec plusieurs individus de cette tendance salafiste, la question se pose de savoir si ce seul élément suffit à motiver la décision attaquée au regard de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

2. Dans son avis consultatif émis le 14 décembre 2023 dans le cadre du présent recours, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle l'étendue de la protection conférée par l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), seule la liberté de manifester ses convictions et sa religion, c'est-à-dire le for externe, pouvant faire l'objet de restrictions dans les limites fixées dans son paragraphe 2, tandis que la liberté d'avoir des convictions ou une religion, c'est-à-dire le for interne, n'est susceptible d'aucune limitation.

3. Le requérant conteste appartenir au courant idéologique du salafisme scientifique et considère que l'acte attaqué porte atteinte à sa liberté d'être de confession musulmane, soit à son for interne. Il estime également que, sans connaître les faits reprochés et sans que l'acte attaqué ne les mentionne, on ne peut raisonnablement affirmer que l'acte attaqué serait fondé sur une manifestation problématique de sa religion ou de ses croyances au regard du profil de sécurité visé à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017.

4. Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir de l'acte lui-même ou du dossier administratif, lequel doit permettre au Conseil d'État d'examiner, dans les limites de son contrôle marginal, la régularité des motifs de l'acte.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative, laquelle dispose en l'espèce d'un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire.

En tant que juge de la légalité, le Conseil d'État est cependant compétent, lorsqu'il est interrogé sur ce point, pour examiner si l'auteur de l'acte attaqué s'est appuyé sur des éléments de fait réellement existants et pertinents, qui ont été constatés avec toute la rigueur nécessaire, s'il a apprécié correctement et en les mettant rigoureusement en balance tous les intérêts en cause et si, sur cette base, il a pu prendre sa décision dans les limites du raisonnable.

5. Comme rappelé ci-avant, les motifs de la décision attaquée se fondent pour l'essentiel, sur des pièces qui font l'objet d'une classification « secret ». Celles-ci sont ainsi soustraites non seulement au débat contradictoire mais également à la connaissance de l'auteur de l'acte attaqué.

6. Dans son avis consultatif précité, la Cour européenne des droits de l'homme estime que « lorsque des preuves n'ont pas été communiquées à l'une des parties au nom d'un intérêt public dûment justifié, les difficultés qui en résultent pour la partie concernée doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les juridictions compétentes, laquelle doit satisfaire dans toute la mesure du possible aux exigences du contradictoire et de l'égalité des armes et être assortie de garanties aptes à protéger les intérêts de la personne concernée ». Parmi ces facteurs compensateurs, la Cour considère que figure « le contrôle par la juridiction compétente du contenu des informations classifiées et de leur utilisation dans la motivation de la décision attaquée » (§ 117 de l'avis).

7. Ainsi, est seul de nature à préserver les droits des deux parties en l'espèce un contrôle juridictionnel des pièces classifiées « secret » du dossier du requérant, afin de déterminer si, et dans quelle mesure, des éléments fondent l'évaluation opérée par la Sûreté de l'État que le requérant est « partisan » de l'idéologie salafiste scientifique, laquelle motive l'acte attaqué. Il y va, d'une part, des droits de la défense du requérant, celui-ci ne pouvant avoir accès à ces éléments, et, d'autre part, de l'effectivité de l'action administrative. En effet, celle-ci risquerait d'être paralysée s'il fallait considérer que ces pièces ne peuvent fonder l'acte attaqué dès lors qu'elles ne figurent et ne peuvent pas figurer au dossier administratif, de sorte que l'auteur de l'acte lui-même n'a pu en prendre connaissance.

8. Compte tenu de ces particularités appelant un contrôle juridictionnel complet, la XV^e chambre composée de ses trois membres sous-cités s'est rendue le jeudi 18 avril à 11h30 dans les locaux de la Sûreté de l'État afin de consulter les pièces du dossier classifié qui ont justifié la note émise par ce service le 30 mars 2020 à la demande de la Direction générale Sécurité et Prévention du SPF Intérieur. Un procès-verbal actant cette mesure d'instruction figure au dossier de la procédure.

9.1 Dans son avis consultatif du 14 décembre 2023 précité, la Cour européenne des droits de l'homme précise notamment qu'une décision de refus d'autoriser une personne à exercer la profession d'agent de gardiennage ou de sécurité ne peut être adoptée qu'« eu égard au comportement ou aux actes de la personne concernée ».

Par ailleurs, parmi les critères à prendre en considération pour l'examen de la nécessité de l'ingérence litigieuse dans une société démocratique, la Cour européenne des droits de l'homme précise, s'agissant du besoin social impérieux, que des mesures préventives peuvent être admissibles. Elle ajoute que l'appartenance d'une personne exerçant des fonctions sensibles à un « mouvement religieux » considéré par l'autorité administrative compétente, compte tenu de ses caractéristiques, comme présentant un risque à moyen ou à plus long terme pour une société démocratique et ses valeurs, peut constituer un motif suffisant pour prendre une mesure préventive défavorable à son encontre à condition que certaines exigences, qu'elle détaille, soient satisfaites. Parmi celles-ci, figure la nature du risque au regard de la personnalité du requérant. À cet égard, elle indique que l'examen « doit porter sur tout élément susceptible de révéler l'existence, ou non, dans le chef de l'intéressé, d'un risque d'actes ou de comportements nuisibles pour les personnes ou les institutions, et motivés par l'idéologie salafiste » et prend en compte notamment « la présence, ou non, d'antécédents judiciaires ainsi que les antécédents professionnels de l'intéressé, les éventuelles mesures de police administratives, (...), mais aussi un rôle dans le mouvement religieux et son comportement dans la société en général, y compris sur internet et les réseaux sociaux » (§ 97 de l'avis). Elle considère également que cette « évaluation individualisée » doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle par une autorité juridictionnelle indépendante. À cet égard, elle constate que « le Conseil d'Etat peut avoir accès aux documents classifiés du dossier constitué par la Sûreté de l'État » et estime qu'un « tel accès apparaît dès lors comme une mesure permettant à cette juridiction d'exercer un contrôle effectif de l'acte attaqué, lequel contrôle, pour être conforme aux exigences de la Convention, devra porter à la fois sur la réalité du risque identifié, son ampleur, sa nature et son imminence » (§ 112 de l'avis). Elle ajoute que « des liens d'allégeance, de soumission, voire d'inféodation à un mouvement propageant une idéologie nuisible peuvent se révéler pertinents pour l'avenir et représenter un risque ». Elle conclut qu'il s'agit « de s'intéresser aux actes et comportements concrets qui illustrent le degré d'appartenance de l'intéressé au mouvement religieux en question et, en fonction de ce degré, d'en évaluer les conséquences envisageables dans une perspective d'élimination du risque » (§ 98 de l'avis).

9.2. Il convient de relever, à titre liminaire, que le terme « partisan », utilisé tant dans la note de la Sûreté de l'État du 30 mars 2020 que dans la décision attaquée, n'y est pas défini. Il y a donc lieu de lui donner son sens courant. Le dictionnaire Robert en ligne définit un partisan comme une « personne qui prend parti pour une doctrine, une théorie ». Le dictionnaire Larousse en ligne indique qu'il s'agit « d'une personne qui est attachée à une cause, à un parti, à une doctrine, etc., dont elle prend la défense ».

9.3. Au vu des éléments consultés dans le dossier classifié, l'évaluation opérée par la Sûreté de l'État selon laquelle le requérant serait partisan de l'idéologie du salafisme scientifique et serait en contact avec plusieurs individus qu'elle considère comme appartenant à cette tendance n'est pas dénuée de tout fondement.

9.4. En ce qui concerne l'évaluation opérée par les services de renseignement précités selon laquelle le requérant serait un « partisan » de l'idéologie salafiste scientifique, soit une personne attachée à cette idéologie et qui en prend la défense, les pièces du dossier « classifié » ne permettent toutefois pas de constater que le requérant se trouverait dans des « liens d'allégeance, de soumission, voire d'inféodation » à l'égard d'un mouvement prônant cette idéologie. De même, les actes et comportements concrets du requérant observés par ces services de renseignement, tels qu'ils ressortent des pièces consultées, ne révèlent pas un degré de proximité ou d'appartenance de celui-ci à cette idéologie tel qu'elles permettraient de déceler, dans le chef de celui-ci, « un risque d'actes ou de comportements nuisibles pour les personnes ou les institutions, et motivés par l'idéologie salafiste ». Enfin, ces pièces ne témoignent pas de l'existence d'actes de prosélytisme, soit un « zèle ardent pour recruter des adeptes, pour tenter d'imposer ses idées » (Larousse en ligne), dans le chef du requérant.

En outre, sur ce dernier point, si lors de son audition, le requérant 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 [qu'il] copie/colle à leur attention via SMS ou *WhatsApp* », cette seule déclaration ne permet pas de considérer que ces messages, dont ni la teneur ni les destinataires ne sont connus, relèvent du prosélytisme, caractéristique de la tendance du salafisme scientifique. De même, comme déjà jugé dans l'arrêt n° 256.222, précité, et contrairement à ce qu'indique l'auteur de l'acte attaqué, il ne ressort pas du procès-verbal de cette audition que le requérant a reconnu lors de celle-ci avoir eu un comportement et notamment une forme de prosélytisme caractéristique de la tendance du salafisme scientifique.

Enfin, il n'est pas contesté qu'à la date de l'adoption de la décision attaquée, le requérant n'a ni antécédent judiciaire, ni évaluation professionnelle défavorable et n'a pas fait l'objet d'une mesure de police administrative.

10. La légalité d'un acte s'appréciant au jour de son adoption, il n'y a pas lieu de prendre en considération la note émise par la Sûreté de l'État le 20 octobre 2023 qui n'existait pas lorsque l'auteur de l'acte attaqué a pris sa décision, sans préjudice de la possibilité dont dispose l'autorité de prendre une nouvelle décision à la lumière de circonstances intervenues après l'adoption de l'acte attaqué ou d'éléments qui lui ont été communiqués postérieurement à celle-ci. Les activités sur le réseau *Facebook* mentionnées dans cette évaluation du 20 octobre 2023 ne ressortent pas des pièces consultées par le Conseil d'État, soit celles qui existaient au moment de l'adoption de l'acte attaqué.

11. Il résulte de ce qui précède qu'à tout le moins une des conditions fixées par l'article 9, § 2, de la CEDH, telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme, n'est pas remplie. L'appartenance du requérant à la mouvance du salafisme scientifique, telle qu'elle résulte des éléments auxquels l'autorité administrative a pu avoir égard au moment où elle a pris sa décision, ne peut constituer un élément suffisant pour conclure que le retrait immédiat de la carte d'agent de gardiennage du requérant, et le refus d'en délivrer une nouvelle, s'imposent en raison d'un risque que ce dernier ferait courir pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public.

12. Dans cette mesure, le troisième moyen est fondé.

V. Autres moyens

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

VI. Indemnité de procédure

1. Dans sa note d'observations consécutive à l'avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'homme, le requérant sollicite une indemnité de procédure de 1309 euros qu'il justifie dans les termes suivants :

« Le requérant demande à voir la partie adverse condamnée à une indemnité de procédure et en actualise le montant, pour tenir compte à la fois de l'indexation de l'indemnité de procédure de 10 % mais aussi du fait qu'une demande d'avis a été adressée à la Cour européenne des droits de l'homme. Ce détour par la Cour

européenne des droits de l'homme a justifié l'accomplissement de prestations supplémentaires pour le conseil du requérant, qui a dû en supporter le coût : il a fallu, d'abord, répondre aux multiples questions de la Cour européenne et, ensuite, adresser des observations écrites [au Conseil d'État] pour faire suite à cet avis.

La présente affaire a dès lors revêtu une complexité particulière, justifiant un montant supérieur au montant de base (art. 30/1, § 2, des LLCE).

Le requérant demande l'indemnité de procédure de base (770 €), majorée de 20 % (154 €) vu la demande de suspension qui avait été introduite, et encore majorée de 50 % (385 €) vu la question préjudicielle posée à la Cour constitutionnelle [sic], qui permet de faire droit au premier moyen [sic] de la requête ».

2. Conformément à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le montant de l'indemnité de procédure doit être fixé en tenant compte, notamment, du degré de complexité de l'affaire.

Dès lors que l'instruction de la cause a nécessité de nombreux écrits de procédure, ainsi que le recours à un avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme afin d'être éclairé sur la portée de l'article 9, § 2, de la Convention, le degré de complexité de l'affaire justifie que l'indemnité de procédure de 1309 euros sollicitée soit accordée au requérant, à la charge de la partie adverse.

VII. Dépersonnalisation

1. Dans sa requête, le requérant sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

2. 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.

3. Rien ne s'oppose à cette demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision de la ministre de l'Intérieur du 15 octobre 2021 de retirer au requérant sa carte d'identification numéro 40003349 délivrée au service de sécurité Securail et de refuser la carte d'identification d'agent de gardiennage demandée pour celui-ci par l'entreprise de gardiennage G4S Event Security est annulée.

Article 2.

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

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les deux contributions de 20 euros et l'indemnité de procédure de 1309 euros, accordée au requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 17 mai 2024, par :

Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly