

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

n° 263.642 du 19 juin 2025

A. 244.112/XV-6178

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 la Sécurité et 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 28 mars 2025, le requérant demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la ministre de l'Intérieur du 24 janvier 2025 de refuser la demande de renouvellement de [sa] carte d'identification [...] » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 262.353 du 13 février 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.353), a rejeté la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence dirigée contre la même décision et a liquidé les dépens. L'arrêt a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 3 avril 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 27 mai 2025. Conformément à l'article 90, § 1^{er}, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, il a été décidé que celle-ci serait traitée par une chambre composée de trois membres.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Michel Kaiser, *loco* M^e Louise Laperche, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint, 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

Les faits principaux ont été exposés dans les arrêts du Conseil d'État n^{os} 252.020 du 29 juillet 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.252.020), 256.222 du 4 avril 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.222), 259.771 du 17 mai 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.771) et 262.353, précité. Il y a lieu de s'y référer, en ajoutant les éléments suivants :

1. Le 28 janvier 2025, postérieurement à l'acte attaqué, le SPF Mobilité et Transports notifie au requérant un avis de sécurité négatif émis par le Commissaire général de la Police fédérale sur la base de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé.

2. Le 10 février 2025, le requérant introduit un recours auprès de l'Organe de recours en matière d'habilitations et d'avis de sécurité institué par la loi du 11 décembre 1998 précitée

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.642

3. Le 26 février 2025, la SNCB informe le requérant qu'elle met fin « immédiatement à son stage ».

4. Le 16 mars 2025, le requérant demande à la SNCB de reconsidérer cette décision ou, à tout le moins, de la suspendre « jusqu'à ce que tant l'Organe de recours que le Conseil d'État se soient prononcés sur les recours actuellement pendants ».

Au jour de l'audience, le recours du 10 février 2025 et la demande de reconsidération du 16 mars 2025 sont toujours en cours de traitement.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen « de la violation des articles 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 19 de la Constitution et 18 du Pacte international des droits civils et politiques, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit de motivation matérielle des actes administratifs, du principe de proportionnalité, du principe du raisonnable, du devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Comme prévu à l'article 4, § 1^{er}, *in fine*, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, il résume comme suit son moyen qui, dans la requête est développé sur une vingtaine de pages :

« En substance, le requérant estime que la décision attaquée ne respecte pas les conditions énoncées par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'avis consultatif prononcé le 14 décembre 2023, pour l'empêcher d'exercer la profession

d'agent de gardiennage et de sécurité, en raison de faits relevant de la liberté de religion.

En outre, les faits imputés au requérant ne sont pas suffisamment graves pour lui refuser le renouvellement de sa carte d'identification d'agent de gardiennage ou de sécurité, spécialement eu égard à son casier judiciaire vierge et son absence de tout antécédent défavorable en près de quinze ans de services. La décision attaquée est dès lors disproportionnée. ».

V.2. Appréciation

1. L'article 19 de la Constitution garantit « la liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière ».

La liberté de pensée, de conscience et de religion est également consacrée par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de le rappeler dans l'avis consultatif qu'elle a donné le 14 décembre 2023 (numéro de requête : P16-2023-001), « la possibilité pour l'État de restreindre l'exercice de ces droits garantis se limite, comme il ressort du second paragraphe, à ce qui est prévu au premier paragraphe après les mots « ainsi que », à savoir « 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 », soit le *for externe*.

À la question qui lui était posée par l'arrêt n° 256.222, précité, la Cour a répondu ce qui suit :

- « 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. ».

2. En vertu de l'article 61, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière (ci-après : « la loi du 2 octobre 2017 »), l'agent de gardiennage doit notamment satisfaire au profil visé à l'article 64 de cette loi.

Cet article dispose comme 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. ».

Les articles 65 à 75 de la même loi constituent le fondement des enquêtes sur les conditions de sécurité et, à cet égard, l'article 70 de la même loi précise 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. ».

En vertu de l'article 77 de la même loi, « [u]ne carte d'identification est uniquement délivrée s'il s'avère que la personne pour laquelle elle a été demandée satisfait à toutes les conditions prévues dans et en vertu de la présente loi, en vue de l'exercice des activités pour lesquelles la carte d'identification a été demandée ».

L'article 85 de cette loi dispose quant à lui comme suit :

- « Le ministre de l'Intérieur procède au retrait de la carte d'identification si l'intéressé ne satisfait plus aux conditions telles que prévues dans les dispositions de la section 2. ».

3. S'agissant des renseignements visés à l'article 70 précité, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (ci-après : « la loi du 30 novembre 1998 ») précise l'organisation, les missions ainsi que les méthodes qui permettent à la Sûreté de l'État (VSSE), soit le service civil de renseignement et de sécurité belge, d'atteindre ses objectifs.

L'article 7, 1°, de cette loi indique que la VSSE a pour principale mission « de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui

menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'État et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'État et les relations internationales, le potentiel scientifique ou économique [...], ou tout autre intérêt fondamental du pays défini par le Roi ».

L'article 8, 1°, de la même loi dispose que par « activité qui menace ou pourrait menacer », il y a lieu d'entendre « toute activité, individuelle ou collective, déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger, qui peut avoir un rapport avec l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles, les organisations criminelles ; en ce compris la diffusion de propagande, l'encouragement ou le soutien direct ou indirect, notamment par la fourniture de moyens financiers, techniques ou logistiques, la livraison d'informations sur des objectifs potentiels, le développement des structures et du potentiel d'action et la réalisation des buts poursuivis » et que l'extrémisme recouvre « les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'État de droit en ce compris le processus de radicalisation ».

4. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

5. Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet et que la mesure qu'il cristallise soit en rapport raisonnable avec les éléments factuels qui la fondent, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. Une telle appréciation relevant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut, au regard du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la

même décision. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Tout doute doit être exclu. Il ne suffit donc pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure serait raisonnablement admissible ou même meilleure.

6. Enfin, 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 la régularité des motifs de l'acte.

En tant que juge de la légalité, le Conseil d'État est 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 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.

7. Dans son avis consultatif précité, la Cour européenne des droits de l'homme admet qu'une autorité administrative puisse refuser d'autoriser une personne à exercer la profession d'agent de gardiennage ou de sécurité en raison de son appartenance avérée à un mouvement religieux considéré comme présentant une menace pour l'État, si les cinq conditions qu'elle énonce sont respectées.

Dans la mesure de ce que le requérant critique dans son moyen, il convient dès lors de procéder à l'examen de ces conditions, à la lumière de la marge d'appréciation qui est reconnue aux autorités en la matière par la Cour, celle-ci estimant qu'« elles sont les mieux placées pour procéder, sous le contrôle d'une autorité juridictionnelle indépendante [...], à une telle évaluation, à l'aide des diverses données qu'elles recueillent et de leur connaissance des contextes locaux ».

8. Toutefois, il convient également de rappeler que lorsqu'il statue en référé, le Conseil d'État se prononce au provisoire et sur la base d'un examen sommaire des moyens en vue de déterminer si, à première vue, ceux-ci sont ou non de nature à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Présente ainsi un caractère sérieux au sens de l'article 17, § 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le moyen qui, à première vue et dans l'état du dossier, apparaît recevable et de nature à entraîner l'annulation au terme d'un traitement accéléré, sans nécessiter un examen long et méticuleux, inconciliable avec la notion de référé.

1) La mesure repose-t-elle sur une base légale suffisamment prévisible ?

9. Dans son avis consultatif précité, la Cour européenne des droits de l'homme précise que la loi doit être formulée de manière « assez précise pour [...] permettre [aux personnes concernées] – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – 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 ».

10. Par les dispositions de la loi du 2 octobre 2017, le législateur a soumis l'exercice de la profession d'agent de gardiennage à la délivrance préalable d'une carte d'identification par le ministre de l'Intérieur eu égard aux impératifs d'intérêt général qu'il tient à protéger. Il a également prévu, à l'article 85 de cette loi, qu'en cas de non-respect des conditions qu'elle fixe, l'agent de gardiennage qui a déjà obtenu une carte d'identification peut se la voir retirer. Par cette disposition, le législateur a manifesté sa volonté de protéger le secteur de la sécurité privée contre les personnes ne présentant pas de garanties professionnelles et morales suffisantes pour y évoluer et exercer des missions liées au maintien de l'ordre et à la sécurité. Dans ce cadre, le ministre de l'Intérieur dispose d'un pouvoir d'appréciation important qui doit lui permettre d'examiner si le demandeur ou l'agent présente bien le profil adéquat pour exercer des fonctions dans le domaine de la sécurité privée, éclairé en cela par les renseignements pertinents recueillis notamment par la VSSE dans le cadre de la loi du 30 novembre 1998, précitée.

11. Compte tenu des critères énoncés à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017, ayant trait notamment « au respect des droits fondamentaux et des droits des concitoyens », au « respect des valeurs démocratiques », au devoir de « loyauté » et à « l'absence de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public », il est suffisamment prévisible qu'un « activisme » au profit d'un courant religieux évalué par les services compétents de renseignement et de sécurité comme de nature à menacer les libertés et droits fondamentaux et les valeurs démocratiques de notre société peut être jugé incompatible avec le profil de sécurité exigé d'un agent de gardiennage.

2) La mesure est-elle adoptée eu égard au comportement ou aux actes du requérant ?

12. Dans son avis consultatif précité, la Cour indique que l'examen de personnalité à effectuer par les autorités nationales « 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 ». Elle précise encore que, « dans ce contexte, si l'absence de manquements professionnels ou de plaintes enregistrées à charge de l'intéressé est un élément à prendre en compte, elle n'est pas nécessairement décisive, dès lors que la perspective à adopter n'est pas répressive mais préventive ». Dans le cadre de l'examen qui doit être réalisé, elle considère que doit être pris en compte le rôle de l'intéressé « dans le mouvement religieux » et « son comportement dans la société en général, y compris sur internet et sur les réseaux sociaux ». 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 se pencher sur les 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 » (§§ 97 et 98 de l'avis).

13. La décision attaquée se fonde sur quatre notes émises par la VSSE relatives à l'évaluation du requérant, lesquelles la conduisent à le qualifier d'activiste de tendance salafiste scientifique, sur la base de ses activités sur le réseau social *Facebook*.

S'agissant des actes et des comportements concrètement posés et reprochés, la partie adverse s'appuie en particulier sur la note NA/2024/741 du 24 juin 2024 dont elle reprend l'extrait suivant :

« [...] “Voir notre note intitulée “Casus [du requérant] – interrogations de la page Facebook” portant la référence NA/2023/923 et datée du 14 juillet 2023. La VSSE a identifié [le requérant] comme étant l'utilisateur de cette page au vu de plusieurs éléments [...] :

1) Administrateur au sein de l'ASBL “Janâ'iz Belgium” : l'utilisateur du compte “Mughasilu Al Amwât” affirme être administrateur au sein de l'ASBL “Janâ'iz Belgium”. Or, cette ASBL se compose de trois personnes : [le requérant] (Président) ; [A.Z.] (vice-président) ; [E.A.] (trésorier).

Nous pouvons donc raisonnablement déduire que l'utilisateur du compte “Mughasilu Al Amwât” s'identifie à l'une de ces trois personnes. Les éléments suivants permettent d'écarter [A.Z.] ainsi que [E.A.].

2) Usage de la kounya “Abu A.” : le compte “Mughasilu al Amwât” utilise la kounya “Abu A.”, notamment pour signer un message annonçant le passage du compte à la promotion des activités de “Janâ'iz Belgium”. “Abu A.” signifie en arabe “père de A.”. Or, [le requérant] est le seul des trois administrateurs de l'ASBL “Janâ'iz Belgium” à avoir un fils prénommé A.

3) Naissance en 1990 : dans une version précédente du compte “Mughasilu Al Amwât” (consultée en septembre 2020), il était indiqué que son utilisateur est né en 1990. Or, [le requérant] est le seul des trois administrateurs à être né en 1990 ».

Elle s'appuie également sur la note NA/2024/1289 du 8 octobre 2024 dont elle reprend le passage qui suit :

« [...] L'utilisateur du compte "Mughasilu Al Amwât" a affirmé être l'époux de l'utilisatrice du compte "Oum A. Ouma Toys". Or, nous identifions l'utilisatrice du compte Facebook "Oum A. Ouma Toys" comme étant [B.Y.] (D.P.O.B. : °19/01/XXXX, Jette), épouse [du requérant].

De fait, dans une publication datée du 15 juin 2020 (voir annexe), l'utilisateur du compte "Mughasilu Al Amwât" affirme avoir pour épouse une certaine "Oum A. Ouma Toys" commercialisant des poupées sur son propre compte Facebook ("Oum A. Ouma Toys"). Or, il ressort que l'utilisatrice du compte "Oum A. Ouma Toys" s'identifie à [B.Y.], épouse [du requérant] au vu des éléments suivants :

- Premièrement, la titulaire du compte affirmait être née le 19/01/XXXX (tout comme B.Y.) dans une version précédente de son compte visible en septembre 2020.
- Deuxièmement, le compte Facebook "Oum A. Ouma Toys" a été créé à partir d'un numéro de téléphone appartenant [au requérant].
- Troisièmement, la kounya "OumA..." est consistante avec le fait que [B.Y.] ait un fils dénommé A. ».

La partie adverse constate ce qui suit :

« Par ailleurs, dans sa note NA/2024/741, datée du 24 juin 2024, la Sûreté de l'État confirme que vous êtes toujours un activiste de tendance salafiste scientifique et que vous avez, depuis le mois de mars 2023, "ponctuellement apporté son soutien à la diffusion de l'idéologie salafiste notamment par la promotion des activités d'une plate-forme salafiste en ligne", que "via son compte "Mughasilu al Amwât", [le requérant] a régulièrement posté du contenu salafiste depuis 2017. La fréquence des publications a varié, allant parfois jusqu'à 4 publications par mois. En termes d'audience, son compte dispose d'une certaine capacité d'impact puisqu'il totalise plus de 4.000 "amis". S'agissant de ses publications, [le requérant] a diffusé des prêches de prédicateurs salafistes scientifiques dont A.R.S. (°D.P.O.B. : 16/06/1966, à Médine (Arabie Saoudite)), I.B.A. al A. (1912-1999), A.U.M. (1925-2001) et R.M. (°D.P.O.B. : 23/11/1955, Subk al Ahad (Égypte)). Or certains de ces prêches véhiculent les conceptions classiques du salafisme qui s'opposent aux droits démocratiques des citoyens".

Elle précise en outre que, depuis l'envoi de la note NA/2023/1025 du 20 octobre 2023, vous avez adopté un comportement plus discret sur ledit compte *Facebook* puisque, d'une part, le contenu de certaines publications a été restreint en mode "amis seulement" et non plus en mode "public" et, d'autre part, la diffusion de contenu salafiste en mode "public" a été limité à trois publications entre mars 2023 et le début du mois de juin 2024. La Sûreté de l'État précise encore "en effet, il a fait la promotion sur sa page *Facebook* (publication du 27 mai 2023) d'un cours donné par un propagandiste salafiste scientifique. Par ailleurs, le 28 mars et le 1^{er} avril 2024, il a réalisé des publications afin de promouvoir l'application d'une plate-forme salafiste en ligne proposant notamment des activités d'enseignement".

La Sûreté de l'État conclut "nous évaluons que [le requérant] demeure un activiste salafiste malgré que ses activités en ligne se soient récemment réduites. À cet égard, il participe, au moyen de ses activités de publications sur sa page *Facebook*,

à la diffusion de l'idéologie salafiste scientifique. Or, le salafisme est une idéologie extrémiste qui rejette la démocratie, la législation séculière ainsi que les principes de base démocratiques tels la liberté religieuse et l'égalité hommes/femmes". ».

Elle ajoute ce qui suit :

« Enfin, je relève encore que lors de votre audition du 6 janvier 2025, vous avez reconnu avoir créé ce compte Facebook. J'y reviendrai ci-dessous [...].

Au vu de ces informations, j'estime que les éléments apportés par la Sûreté de l'État constituent un faisceau suffisant d'éléments permettant de considérer que vous êtes bien l'utilisateur de cette page Facebook et donc en lien avec ces publications ».

14. Au vu de l'ensemble des éléments précités, la VSSE et ensuite la partie adverse ont pu considérer sans commettre d'erreur manifeste que le requérant est bien l'utilisateur du compte *Facebook* « Mughasilu Al Amwât » précité. Le requérant ne le nie pas mais affirme lors de son audition ne pas être le seul utilisateur du compte et ajoute que celui-ci a été créé « pour promouvoir l'activité de son association qui vient en aide aux personnes endeuillées ». La partie adverse a cependant contesté cette dernière affirmation dans la décision attaquée en constatant que le compte *Facebook* est préexistant de plusieurs années à la création de l'ASBL. Par ailleurs, il importe peu que le requérant soit le seul utilisateur du compte *Facebook* ou que d'autres personnes y aient accès. Il assume la responsabilité du contenu qui y est publié, que celle-ci soit partagée ou non.

15. S'agissant du degré d'appartenance du requérant à l'idéologie salafiste, la partie adverse estime, en substance, que le compte *Facebook* dont le requérant est utilisateur « s'affilie à l'idéologie du salafisme scientifique sur la base des autorités religieuses auxquelles il fait référence ainsi que sur la base des organisations/personnes dont il fait la promotion ».

Il ressort de la motivation précitée que la partie adverse relève que, selon l'expertise de la VSSE, quatre prédicateurs auxquels des publications du compte renvoient « promeuvent le salafisme scientifique » et « leurs discours et prises de position se caractérisent par la promotion de la prédication et de l'éducation comme moyens privilégiés pour diffuser leur idéologie ». Elle ajoute que ce compte *Facebook* « a fait la promotion d'activités d'organiseurs et d'un prédicateur salafiste scientifiques » et énonce, à l'appui de cette affirmation, plusieurs publications postées sur ce compte à l'appui de cette affirmation.

Dans la décision attaquée, la partie adverse répond également aux arguments de défense développés par la requérant lors de son audition et considère ce qui suit :

- la récolte de fonds sollicitée sur le compte pour une mosquée de Ghlin pose problème dans la mesure où, à travers les dogmes qu'elle défend, celle-ci est évaluée par la VSSE, comme relevant du salafisme scientifique ;
- le prêche dont le compte a fait la promotion est problématique même si dans celui-ci, le prédicateur n'a pas fait la promotion de la violence domestique dans la mesure où cette personne est connue pour tenir des propos portant atteinte aux principes fondamentaux tels que l'égalité entre les hommes et les femmes et le respect de l'intégrité physique et morale d'autrui ;
- l'application E-UMMA Agency dont la promotion a été faite par le compte *Facebook* du requérant se réfère à des prédicateurs connus comme salafistes scientifiques et est évaluée comme ressortant d'une telle mouvance par la VSSE, laquelle dispose des compétences et méthodes de récolte d'informations accordées par la loi qui lui donnent l'expertise nécessaire à cet égard.

16. Il n'est pas démontré que ces différentes évaluations sont erronées, le requérant restant en défaut d'apporter un quelconque élément probant à l'appui de ses contestations.

17. Par ailleurs, la partie adverse relève que le prédicateur qui est l'auteur des vidéos publiées sur le compte *Facebook* dont le requérant est utilisateur, s'oppose à l'égalité entre les hommes et les femmes « en soutenant qu'il n'est pas acceptable qu'une femme puisse choisir librement son époux et que celle-ci doit impérativement obtenir l'aval de son père ou de son frère » et propage « un stéréotype stigmatisant et discriminant lorsqu'il affirme que l'homosexualité provoque le sida et d'autres maladies ». Cette appréciation est soutenue par des captures d'écran des deux prêches, lesquelles sont annexées à une des notes de la VSSE, versées au dossier administratif.

Elle fait encore état, dans la décision attaquée, du fait que sur le compte *Facebook* a été publié l'avis d'un autre prédicateur « traitant de la "mécérance" et de l'"apostasie" en islam, deux thèmes prévalant dans le salafisme ». Cet élément est également soutenu par une capture d'écran jointe au dossier.

Enfin, elle constate que, dans sa note NA/2024/1337, la VSSE reprend à titre illustratif et non exhaustif des déclarations émises par différents prédicateurs mentionnés dans des vidéos, citations ou commentaires du compte *Facebook* et qui contiennent des propos tantôt négationnistes, tantôt antisémites, tantôt homophobes, tantôt contraires à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Sur ce point, en réponse aux arguments de défense du requérant lors de son audition, la partie adverse estime que « la simple mention de ces prédicateurs ou de leurs prêches [...] participe à la diffusion et au relais de leurs idées, même si les propos problématiques ne sont pas en soi publiés par et/ou sur ledit compte *Facebook* ». À nouveau, une telle appréciation n'est pas entachée d'erreur manifeste. Ainsi qu'a pu l'estimer la partie adverse dans la décision attaquée, l'esprit critique à l'égard de ces prêches, dont se revendique le requérant en termes de défense lors de son audition, ne transparaît pas du contenu publié sur le compte *Facebook*, aucune déclaration ou propos amenant à se distancier des opinions défendues par ces prédicateurs référents n'ayant été publiés. En outre, l'affirmation que les publications se référant aux quatre prédicateurs problématiques cités dans les notes de la VSSE n'ont pas été faites « en mode public » du compte n'est pas de nature à démontrer le caractère erroné de l'évaluation de l'implication du requérant, dans la mesure où la VSSE se réfère à l'audience d'« environ 4.000 comptes *Facebook* », correspondant aux abonnés du compte “Mughasilu Al Amwât”.

18. Il résulte de ce qui précède que la partie adverse a pu conclure que les actes et comportements retenus sont concrets et concourent ensemble à établir l'activisme du requérant dans le mouvement religieux du salafisme scientifique comme suit :

« [...] j'estime qu'il existe, contrairement à ce que vous avancez dans vos moyens de défense écrits et lors de votre audition, des éléments suffisants, concrets et établis permettant de vous rattacher au compte *Facebook* “Mughasilu Al Amwât” et qu'il est également suffisamment établi que ce compte *Facebook* a diffusé du contenu salafiste scientifique et fait référence à des personnes connues pour être des prédicateurs salafistes scientifiques, comme détaillé ci-dessus. ».

En effet, relayer sur les réseaux sociaux auprès d'une audience d'au moins 4000 personnes les discours de prédicateurs identifiés par les services compétents comme relevant du mouvement salafiste scientifique ou se référer à ceux-ci constitue *prima facie* un comportement permettant de qualifier celui qui en est responsable d'activiste de ce mouvement.

19. Enfin, en ce qui concerne les éléments relatifs à l'ASBL Janâ'iz, dont le requérant est le président, considérer, comme le fait la partie adverse dans la décision attaquée, que « la simple mention de ces prédicateurs ou de leurs prêches, que ce soit dans les publications, les commentaires, citations ou vidéos, participe à la diffusion et au relais de leurs idées, même si les propos problématiques ne sont pas en soi publiés par et/ou sur ledit compte *Facebook* » n'est pas manifestement déraisonnable.

En outre, la VSSE, dans sa note NA/2024/1337, à laquelle se réfère la partie adverse dans la décision attaquée, indiquait ce qui suit :

« Sur son site web, l’ASBL Jana’iz, dont [le requérant] est officiellement le président, se définissait, au moins jusqu’au 9 mars 2023, comme une organisation salafiste. De fait, elle affirmait être une association de l’islam sunnite (“l’ASBL Jana’iz est une jeune association constituée actuellement de 3 frères qui cheminent par la grâce d’Allâh sur la Sunnah”).

Cependant, elle précisait également que sa compréhension de l’islam sunnite se faisait à travers une lecture particulière (“avec la compréhension des Salafu Sâlih”), celle des salafistes [...]. En effet, les salafistes considèrent qu’ils se différencient des autres musulmans sunnites par une croyance et une pratique de l’islam “pure”. ».

Ces éléments ont pu conduire la partie adverse à considérer, sans commettre d’erreur manifeste, que cette référence au salafisme est problématique dans le chef du requérant qui est l’un des administrateurs et le président de cette ASBL puisqu’il est responsable des actions de celle-ci, en ce compris sur les réseaux sociaux.

20. Il n’appartient pas à l’auteur de l’acte attaqué de se substituer à la VSSE dans les missions que lui confie la loi du 30 novembre 1998, précitée.

Il lui appartient, en revanche, comme il l’a fait en l’espèce, d’une part, d’interroger la VSSE sur les arguments en défense que le requérant a produits afin de s’assurer qu’ils ne contredisent pas les faits retenus par celle-ci et, d’autre part, de tenir compte de cet échange d’arguments dans l’évaluation des conditions de sécurité et dans la motivation de sa décision.

21. Il résulte de ce qui précède que la partie adverse a pu s’appuyer sur les éléments des quatre notes émanant de la VSSE, lesquelles sont étayées par plusieurs captures d’écran, pour conclure que l’activisme du requérant au sein du mouvement religieux salafiste scientifique est suffisamment étayé, sans qu’il soit requis de devoir constater, en outre, des comportements discriminants dans l’exercice de sa profession.

L’acte attaqué a donc bien été pris eu égard au comportement ou aux actes du requérant.

3) La mesure est-elle prise, eu égard à l'activité professionnelle du requérant, en vue de prévenir la réalisation d'un risque réel et sérieux pour la société démocratique ?

22. Dans son avis consultatif précité, la Cour européenne des droits de l'homme indique 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, en principe, justifier une mesure prise à titre préventif, sous réserve du respect des exigences qu'elle décrit et qui ont trait à la nature du risque, à sa réalité ou son ampleur et à son imminence.

La Cour souligne que le requérant n'occupe pas un emploi ordinaire mais est « une personne dotée, dans le cadre de son emploi, d'une certaine autorité et soumise à une procédure administrative d'autorisation [...] » et que l'analyse du risque que la juridiction est amenée à faire « devrait donc tenir compte de la nature de cette fonction spécifique, le risque encouru étant ici différent du risque que représenterait un employé dans un secteur ou une branche d'activité professionnelle jugés moins sensibles ». Elle ajoute que « cette catégorie de personnels peut être soumise à des exigences renforcées de loyauté envers une société démocratique et les valeurs qui la sous-tendent ».

S'agissant de la nature du risque, et plus particulièrement « de l'idéologie en question », la Cour note « que le risque concret identifié par la Sûreté de l'État est un risque pour l'ordre démocratique et constitutionnel, ainsi qu'une menace sérieuse pour les libertés et droits fondamentaux, notamment ceux des femmes et, plus généralement, des non musulmans, provenant de l'influence exercée par les partisans du salafisme scientifique ». Elle constate, plus concrètement, qu'« il s'agirait d'un risque de mise en place à terme d'un régime inspiré par la charia, d'un risque de communautarisme » et de « construction de sociétés parallèles où l'autorité d'un État et d'un système démocratique ne [trouverait] plus à s'appliquer », de « polarisation de la société », de remise en question de « l'égalité entre les sexes » ainsi que du « vivre-ensemble ». Elle estime qu'il revient au Conseil d'État de s'assurer que le risque invoqué, s'agissant de l'idéologie salafiste, est suffisamment concret et étayé quant aux moyens utilisés et au processus pouvant conduire à sa matérialisation.

En ce qui concerne la réalité du risque, la Cour indique que le risque encouru doit être réel, c'est-à-dire suffisamment établi. Elle considère que « des estimations concrètes de l'ampleur potentielle des conséquences du risque encouru,

s'il n'est pas neutralisé à temps, peuvent s'avérer nécessaires pour légitimer l'adoption de mesures préventives ».

Quant à l'ampleur du risque, elle précise qu'il doit être « sérieux, voire empreint d'une certaine gravité ».

Sur l'imminence du risque, la Cour estime que les autorités étatiques doivent « rechercher si le mouvement religieux en question a commencé à adopter des actes concrets pour mettre en pratique un projet politique incompatible avec les valeurs d'une société démocratique » et que, « dans l'affirmative, il s'agira ensuite d'évaluer si, en tant qu'adepte du mouvement en question et de son idéologie, la personne concernée est susceptible, dans l'exercice de la fonction d'agent de sécurité ou de gardiennage, d'agir ou de se comporter d'une manière incompatible avec ces valeurs ou avec les devoirs de sa profession ».

En matière d'association ou de groupement, elle admet que la concrétisation du risque « résulte d'un processus plus ou moins lent et continu ». Elle précise que la nécessité de prendre des mesures préventives « dépendra alors de l'influence concrète exercée par la formation concernée non seulement sur les opinions, les valeurs ou les institutions d'une telle société, mais aussi sur ses propres adeptes ».

23. En l'espèce, en ce qui concerne l'activité professionnelle du requérant, la partie adverse rappelle ce qui suit :

« Les exigences pour l'exercice d'activités dans ce secteur sont renforcées eu égard, comme indiqué antérieurement, à la nature délicate et sensible des activités et aux compétences qui sont octroyées aux agents de gardiennage et de sécurité par la loi. À titre d'exemple, les agents de gardiennage et de sécurité peuvent avoir accès à des lieux inaccessibles au public, avoir accès aux caméras de surveillance et les manipuler. Ils peuvent également connaître les plans de bâtiments et les éventuelles faiblesses de sécurité de ceux-ci. C'est entre autres pour ces raisons qu'il est indispensable que les agents ne soient autorisés à exercer leurs fonctions que s'ils font preuve d'une grande fiabilité et qu'ils respectent toutes les caractéristiques du profil.

Les agents de gardiennage et de sécurité disposent également de compétences particulières en ce qu'ils sont légalement autorisés à poser des actes qui ont un impact sur les droits fondamentaux de leurs concitoyens (contrôles d'accès, refus d'accès, palpation superficielle des vêtements, contrôle visuel des bagages et des véhicules, *etc.*).

Rappelons par ailleurs que c'est pour pouvoir exercer la fonction d'agent de sécurité qu'une demande de renouvellement de votre carte d'identification a été faite. Or, certaines compétences supplémentaires ont été octroyées par le législateur aux agents de sécurité des services de sécurité des sociétés publiques de transport en commun, notamment l'utilisation de menottes et sprays neutralisants,

davantage de possibilités de rétention ainsi que la possibilité d'écarter une personne par la contrainte (cf. articles 159 à 184 de la loi du 2 octobre 2017 précitée).

Il est dès lors indispensable que tant les agents de gardiennage que les agents de sécurité soient intègres et respectent les droits fondamentaux, les droits de leurs concitoyens ainsi que les valeurs démocratiques et qu'il y ait, dans leur chef, une absence de risque pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou l'ordre public. Ils jouent également un rôle dans la politique de sécurité globale et doivent dès lors respecter les services de sécurité publique, les institutions et les lois belges. C'est pourquoi le système mis en place par la loi réglementant la sécurité privée et particulière est préventif et d'interprétation stricte. Les activités d'agent de gardiennage et d'agent de sécurité sont à ce point délicates qu'il convient d'appliquer un devoir général de prudence et de prendre rapidement les mesures nécessaires dès qu'un risque est constaté.

Il est important de souligner que l'entrée et le maintien dans le secteur de la sécurité privée et particulière de personnes présentant un risque pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public, n'ayant pas un comportement intègre et/ou ne respectant pas les droits fondamentaux des citoyens et les principes démocratiques, présente un réel danger. ».

La VSSE et la partie adverse estiment également que le mouvement religieux dont le requérant est, sans doute raisonnable, un activiste, représente une menace à moyen ou à long terme pour les libertés et droits fondamentaux et les valeurs démocratiques de notre société.

Sur l'importance et la nature du risque que représente le salafisme scientifique, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Dans ses notes NA/2023/1025 et NA/2024/741, la Sûreté de l'État définit le salafisme comme étant "un courant réactionnaire et fondamentaliste au sein de l'islam contemporain, qui plaide pour un retour à la société du temps du prophète Mohammed et de ses successeurs immédiats (7^e et 8^e siècles)". Comme l'a souligné la Commission Parlementaire chargée d'enquêter sur les attentats du 22 mars 2016, le caractère extrémiste de ce mouvement tient au fait qu'il "contient un ensemble de ferments ou de catalyseurs pouvant jouer un rôle très significatif dans le radicalisme/radicalisme violent, notamment en ce que cette conception de l'islam est un vecteur de repli communautaire, de polarisation et qu'il diffuse des idées et des conceptions qui peuvent être en contradictions avec les valeurs et principes garantis par la Convention Européenne des Droits de l'Homme et la Constitution". En effet, ce mouvement religieux à caractère totalitaire entend organiser la vie, sociale comme individuelle, autour de strictes consignes religieuses, et rejette la démocratie occidentale, la législation séculière ainsi que les principes de base démocratiques tels que la liberté religieuse et l'égalité hommes/femmes. À cet égard, certains salafistes défendent avec ardeur la construction d'une communauté parallèle à la société européenne. De même, les salafistes sont traditionnellement hostiles envers tous ceux qui ne partagent pas leur interprétation de l'islam, et militent activement pour diffuser cette dernière".

Dans sa brochure "le salafisme en Belgique. Mécanismes et réalité", la Sûreté de l'État indique notamment que "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'action utilisés diffèrent fortement, les différents courants du salafisme (voir *infra*)

partagent un socle idéologique et référentiel commun. (...). Le vocable “salafisme” renvoie au terme arabe “as-salaf as-salih” (“les excellents prédécesseurs”) qui désigne les compagnons du prophète Mohammed et les deux générations qui ont suivi aux VII^e et VIII^e siècles. En effet, l’essentiel de la doctrine salafiste peut être défini comme le retour à la pratique religieuse telle qu’appliquée par les trois premières générations de musulmans, seule voie considérée comme authentique et valide à leurs yeux. 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” (...). Les caractéristiques du salafisme sont les suivantes : il s’agit d’un courant ultra-orthodoxe, réactionnaire et intolérant.

Quant au salafisme, la Sûreté de l’État conclut en disant que “Le salafisme se révèle problématique pour la société belge. (...) Nous pouvons ainsi conclure que le salafisme est une mouvance hétérogène et multiple qui est porteuse de différents types de menaces pour notre société. C’est justement en raison de cette complexité qu’une simple approche sécuritaire, comme celle de la Sûreté de l’État, ne suffit pas. Si le salafisme peut certes présenter quelque danger pour chaque citoyen belge, il n’en est pas moins également un phénomène sociétal susceptible de menacer les libertés et droits fondamentaux et les valeurs démocratiques de notre société et de mener à terme à une logique “nous-eux” déstabilisante. (...)” (...).

Ensuite, quant au salafisme scientifique, il s’agit d’un des courants du salafisme. En effet, dans sa note NA/2024/1337, la Sûreté de l’État indique qu’elle fait “une distinction entre trois “courants” du salafisme qu’elle définit comme suit :

- Salafisme scientifique (*salafiyya ilmiwa* en arabe) : Il s’agit du courant majoritaire au sein du salafisme. Les salafistes scientifiques considèrent le prêche et l’éducation comme les moyens privilégiés de diffusion de leur idéologie. Ils rejettent l’engagement politique comme moyen d’action et adoptent une position de respect et d’obéissance par rapport au pouvoir politique en place. De même, en Europe, ils rejettent la violence armée et le combat pour atteindre leurs objectifs. C’est donc dans des activités d’enseignement, des prêches et des publications que se manifeste principalement le prosélytisme pratiqué au sein du salafisme scientifique.

- Salafisme politique (*salafiwa harakiwa* en arabe) : À l’instar des salafistes scientifiques, les partisans du salafisme politique considèrent également le prêche et l’éducation comme des instruments importants pour diffuser leur idéologie. Néanmoins, ils considèrent aussi que l’engagement politique et l’activisme sont des moyens légitimes pour atteindre leurs objectifs. Par exemple, ils rejoignent des partis politiques, s’engagent dans des activités de lobbying ou prennent part à des manifestations.

- Salafisme jihadiste (*salafiyya iihadiyya* en arabe) : Les partisans du salafisme djihadiste considèrent que le prêche et l’activisme politique sont des moyens insuffisants pour atteindre leurs objectifs. Partant, ils prônent l’utilisation de la violence armée et du combat”.

Dans cette même note NA/2024/1337, la Sûreté de l’État produit un schéma indiquant que :

- Le salafisme scientifique (*salafiyya ilmiwa*) a pour but la purification et l’éducation par la Dawah et a comme méthode de changement l’éducation et que son attitude à l’égard de l’État ou de l’ordre international est celui du conseil ;
- Le salafisme politique (*salafiwa harakiwa*) a pour but d’islamiser la société par l’engagement politique par l’activisme (méthode de changement) et son attitude à l’égard de l’État ou de l’ordre international est celui du défi ;

- Le salafisme jihadiste (*salafiyya iihadiyya*) considère que la Dawah n'est pas suffisante et que les buts doivent être atteints par la violence et se positionne dans un rejet de l'État et de l'ordre international.

Enfin, elle indique que "Ces différentes branches du salafisme se distinguent par les moyens qu'elles considèrent comme légitimes pour atteindre leurs objectifs mais pas sur la finalité de leur projet (purification de la religion musulmane et d'instauration d'une société et d'un État islamique). En ce sens, ces trois "courants" du salafisme sont vecteurs de polarisation et diffusent des idées et des conceptions en contradiction avec les valeurs et principes garantis par la Convention Européenne des Droits de l'Homme et la Constitution" [...]. L'instauration d'un État islamique induit l'application de la charia.

Il est en effet à noter que le salafisme scientifique rejette la violence. Cela n'empêche pas qu'il constitue une menace à moyen et à long terme. En effet, la Sûreté de l'État a estimé que "(...) 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. (...)". (...).

Pour conclure, bien que le salafisme scientifique se veut non-violent, je me rallie à l'analyse de la Sûreté de l'État qui estime qu'il présente tout de même un risque à moyen et long terme pour l'État de droit et les valeurs démocratiques de l'État pour les trois raisons susmentionnées. Il s'agit bien d'un risque sérieux et réel eu égard aux valeurs démocratiques de l'État et mettant en péril la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou l'ordre public, même s'il ne promeut pas de moyens violents pour atteindre sa finalité. Je rappelle que la finalité est la même pour les trois courants du salafisme : la purification de la religion musulmane et l'instauration d'une société et d'un État islamique.

Quant à l'imminence, je rappelle d'abord qu'il n'est pas requis par la Cour qu'il s'agisse d'un risque imminent. En effet, la Cour rappelle que "(...) Quand toutefois se trouvent en cause un parti politique, une association ou un groupement dont les agissements passent pour présenter un risque pour la société ou une partie de celle-ci, ce risque doit s'apprécier différemment, c'est-à-dire en tenant compte du fait que, dans ce type de cas, le risque en question le plus souvent ne se concrétise pas instantanément mais résulte d'un processus plus ou moins lent et continu. La nécessité pour les autorités d'intervenir préventivement en vue de protéger les valeurs d'une société démocratique dépendra alors de l'influence concrète exercée

par la formation concernée sur les opinions, les valeurs ou les institutions d'une telle société, mais aussi sur ses propres adeptes, ce qu'il reviendra à ces mêmes autorités d'apprécier et de motiver (...). Même si pareil mouvement n'a pas encore tenté de s'attaquer aux institutions et que le risque que son projet politique fait courir à la démocratie n'est pas immédiat ou imminent, l'État a le droit de prendre des mesures préventives s'il est établi que le mouvement en question a commencé à adopter des actes concrets pour mettre en pratique un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et les valeurs d'une société démocratique" (points 107 et 108 de l'avis – [...]).

Dès lors que le salafisme scientifique présente un risque à moyen et à long terme, pour les raisons exposées ci-dessus, j'estime que la présente décision se justifie à titre préventif, particulièrement eu égard à la profession que vous souhaitez exercer/pouvez exercer. ».

24. Le requérant ne conteste pas les définitions précitées du salafisme et du salafisme scientifique reprises dans l'acte attaqué. Il ne conteste pas non plus que ce mouvement religieux, tel que défini, porte un projet incompatible avec les valeurs d'une société démocratique.

25. Il reproche, en revanche, à la partie adverse de ne pas démontrer que « tous les salafistes quiétistes ont la volonté d'islamiser la société ou d'imposer la charia, spécialement en Occident ». Cependant, l'examen requis par la Cour dans son avis consultatif ne va pas jusqu'à exiger une telle démonstration. Il faut mais il suffit que la VSSE, qui est l'autorité légalement désignée pour analyser et évaluer les risques liés à la sécurité nationale, et à sa suite, la partie adverse, indiquent en quoi le mouvement du salafisme scientifique présente un tel risque. Soutenir, comme le fait le requérant, qu'il n'exerce aucun rôle particulier dans le mouvement religieux puisqu'il n'est pas ministre du culte n'est pas relevant. Ainsi que le précise la Cour dans son avis consultatif précité, l'examen de personnalité à effectuer peut porter sur le comportement « dans la société en général, y compris sur internet et sur les réseaux sociaux ». L'influence exercée par ce biais pour propager l'idéologie du mouvement religieux est donc également pertinente.

26. Par ailleurs, eu égard aux dispositions spécifiques de la loi du 2 octobre 2017, le ministre de l'Intérieur n'est pas guidé par les mêmes préoccupations que celles qui doivent guider le procureur du Roi lorsqu'il décide si des faits méritent d'être classés sans suite ou faire l'objet d'une transaction pénale. En conséquence, la circonstance que les publications du compte *Facebook* précité n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales n'implique pas qu'elles ne sont pas problématiques au regard du profil attendu d'un agent de gardiennage visé à l'article 64 de cette loi.

27. Les motifs de la décision attaquée permettent de constater que l'appréciation par la partie adverse du risque que présente pour la société belge la

propagation de l'idéologie du salafisme scientifique, au regard de la profession du requérant, n'est pas entachée d'une erreur manifeste.

4) *La mesure est-elle proportionnée au risque qu'elle entend prévenir ainsi qu'aux buts légitimes qu'elle est destinée à poursuivre ?*

28. Dans son avis consultatif, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé ce qui suit :

« 114. Pour être proportionnée, ladite mesure doit tout d'abord passer pour ne pas limiter les droits que l'intéressé tire de l'article 9 dans une mesure excédant ce qui est nécessaire pour atteindre le(s) but(s) légitime(s) visé(s), ce qui suppose de s'assurer qu'il(s) ne puisse(nt) pas être atteint(s) à l'aide de mesures moins intrusives ou radicales (voir, entre autres, *Centre biblique de la république de Tchouvachie c. Russie*, n° 33203/08, § 58, 12 juin 2014, C.R. c. Suisse (déc.) précitée, et, *mutatis mutandis*, *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, § 94, CEDH 2009). Dans ce domaine, les autorités nationales disposent d'une marge d'appréciation afin de garantir un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu (voir, entre autres, sur le terrain de l'article 9 de la Convention, *Eweida et autres*, précité, § 94, et *Tonchev et autres c. Bulgarie*, n° 56862/15, § 49, 13 décembre 2022, avec les références citées).

115. Dans ce contexte, il appartient aux autorités nationales compétentes de rechercher si l'intérêt poursuivi par la mesure défavorable à l'intéressé, en l'occurrence le refus d'autoriser l'exercice de la profession d'agent de sécurité ou de gardiennage, doit prévaloir sur les conséquences qu'elle entraîne pour l'intéressé. Pour ce faire, les critères suivants doivent entrer en ligne de compte : la nature de la fonction d'agent de sécurité ou de gardiennage et ses exigences, telles qu'elles sont prévues par la législation nationale applicable ; la nature et le degré d'appartenance de l'intéressé au mouvement religieux en question ainsi que les risques qui en résultent pour l'exercice de la fonction d'agent de sécurité ou de gardiennage ; la possibilité, ou non, pour l'employeur, d'aménager la fonction briguée par l'intéressé de façon à supprimer ou à minimiser les risques potentiels ; le fait que la mesure litigieuse ne contraint pas l'intéressé à abandonner ses convictions, à modifier ou à abandonner sa pratique active au sein de ce mouvement (voir, *mutatis mutandis*, C.R. c. Suisse, décision précitée). ».

29. La partie adverse motive comme suit la proportionnalité de sa mesure dans la décision attaquée :

« 4. Quatrième critère de l'avis de la Cour : La présente décision est proportionnée au risque qu'elle entend prévenir ainsi qu'aux but(s) légitime(s) qu'elle est destinée à poursuivre

À l'instar de ce qu'avance la Cour européenne des droits de l'Homme en son avis, il convient également de déterminer si la présente décision est proportionnée au risque qu'elle entend prévenir ainsi qu'aux buts légitimes qu'elle est destinée à poursuivre.

La Cour indique que "pour être proportionnelle, ladite mesure doit tout d'abord passer pour ne pas limiter les droits que l'intéressé tire de l'article 9 dans une mesure excédant ce qui est nécessaire pour atteindre le(s) but(s) légitime(s) visé(s), ce qui suppose de s'assurer qu'il(s) ne puisse(nt) pas être atteint(s) à l'aide de

mesures moins intrusives ou radicales. (...). Dans ce domaine, les autorités nationales disposent d'une marge d'appréciation (...)" (point 114 et 115 de l'Avis). La Cour poursuit en disant que "Ensuite, pour être proportionnée, la mesure litigieuse doit être accompagnée de garanties procédurales adéquates pour prévenir tout risque d'arbitraire (...)" (point 116 de l'Avis).

Comme indiqué ci-dessus, les buts légitimes poursuivis par la présente décision sont de garantir la sécurité publique, la protection de l'ordre public ou la protection des droits et libertés des citoyens du Royaume. Je dois en effet veiller à ce que seules les personnes disposant des garanties suffisantes de fiabilité et répondant à toutes les caractéristiques du profil légal accèdent et exercent un secteur de la sécurité privée et particulière et j'estime, en l'occurrence, que ce n'est pas votre cas. Je rappelle en effet que de larges compétences et prérogatives sont octroyées aux agents de gardiennage et, encore plus, aux agents de sécurité.

Je rappelle également que la présente décision ne vise aucunement à limiter vos croyances ("fort interne") mais constate uniquement que vos actions ("fort externe") constituent une contre-indication pour l'exercice spécifique d'activités relevant du champ d'application de la loi, secteur réglementé et soumis à des conditions particulières et strictes.

Ensuite, je tiens à préciser que, s'il existe un pouvoir d'appréciation dans l'examen des données récoltées durant l'enquête sur les conditions de sécurité pour évaluer si la personne répond, ou non, aux conditions de sécurité, il n'existe toutefois pas d'autres mesures alternatives prévues par la loi dans le cas où je constate que la personne ne répond pas aux conditions de sécurité : seul le refus ou refus de renouvellement ou retrait de carte d'identification est possible. En effet, les articles 77 et 85 de la loi prévoient que, d'une part "Une carte d'identification est uniquement délivrée s'il s'avère que la personne pour laquelle elle a été demandée satisfait à toutes les conditions prévues dans et en vertu de la présente loi, en vue de l'exercice des activités pour lesquelles la carte d'identification a été demandée" (article 77 de la loi) et, d'autre part, que "Le ministre de l'Intérieur procède au retrait de la carte d'identification si l'intéressé ne satisfait plus aux conditions telles que prévues dans les dispositions de la section 2" (article 85 de la loi).

Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu l'occasion de considérer, dans son arrêt C.R. c. Suisse, que "S'agissant de la proportionnalité de la mesure, il a par ailleurs considéré qu'une mesure moins sévère, comme la subordination de l'octroi de l'autorisation à la rupture des liens avec la secte, n'aurait pas permis d'atteindre l'objectif de protection de l'ordre et de la sécurité publics, et ce, en raison du comportement même du requérant qui persistait à nier son appartenance à ladite secte. (...) Partant la mesure litigieuse s'analyse en une mesure justifiée dans son principe et proportionnée à l'objectif visé de protection de l'ordre public et de la sécurité publique. En conséquence la Cour estime que le retrait de l'autorisation constituait une mesure "nécessaire dans une société démocratique". ».

30. Les dispositions de la loi du 2 octobre 2017 confèrent au ministre de l'Intérieur un pouvoir d'appréciation qui doit s'exercer de manière raisonnable, c'est-à-dire en respectant une juste proportion entre la mesure prise et les impératifs de la sécurité publique.

La restriction apportée à l'exercice d'une activité professionnelle doit revêtir un caractère nécessaire et proportionné par rapport aux impératifs d'intérêt

général, sans que pour autant le Conseil d'État puisse substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative. La contre-indication par rapport au profil souhaité par le législateur doit être suffisamment grave pour justifier une mesure administrative correspondant à une interdiction professionnelle. Tout manquement, si minime soit-il, à l'un des éléments constitutifs du profil ne peut entraîner une sanction aussi radicale que le refus d'une carte d'identification permettant l'exercice de la profession d'agent de gardiennage.

31. En l'espèce, compte tenu du risque identifié en lien avec le mouvement du salafisme scientifique dont il a pu être constaté, sans doute raisonnable, que le requérant en est un activiste, la partie adverse a pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste, que celui-ci ne remplissait plus toutes les conditions énoncées à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017, parmi lesquelles figurent le devoir de loyauté ainsi que le respect des valeurs démocratiques et des droits fondamentaux des concitoyens. Le requérant ne démontre pas qu'une mesure moins sévère que le refus de renouvellement de la carte aurait permis d'atteindre les objectifs poursuivis, à savoir « garantir la sécurité publique, la protection de l'ordre public [et] la protection des droits et libertés des citoyens du Royaume ».

5) La mesure peut-elle faire l'objet d'un contrôle juridictionnel indépendant, effectif et entouré de garanties procédurales adéquates ?

32. Dans son avis consultatif précité, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé ce qui suit, s'agissant du contrôle juridictionnel :

« 111. Comme il ressort de la jurisprudence, cela irait à l'encontre de la prééminence du droit si le pouvoir d'un organe de l'exécutif d'apprécier les risques encourus par une société démocratique et ses valeurs et la nécessité d'adopter des mesures préventives restreignant certains droits fondamentaux ne connaissait pas de limites (voir, *mutatis mutandis*, *Roman Zakharov c. Russie* [GC], n° 47143/06, § 230, CEDH 2015, *Weber et Saravia c. Allemagne* (dc.), n° 54934/00, § 94, CEDH 2006-XI, et *Malone c. Royaume-Uni*, 2 août 1984, § 68, série A n° 82). Dans une société démocratique régie par l'État de droit, le contrôle de la légalité de telles mesures par une autorité juridictionnelle indépendante ayant accès à l'intégralité du dossier constitué par l'organe compétent en matière de sécurité nationale, y compris aux documents classifiés, est une garantie de poids pour assurer que les mesures fondées sur des informations confidentielles - et mises en cause par des personnes qui en subissent les conséquences - respectent les exigences de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], n° 80982/12, §§ 156 et 201, 15 octobre 2020, et les autres références qui y sont citées).

112. Or, selon les informations dont dispose la Cour quant au droit belge (voir les paragraphes 45 et 59 ci-dessus), le Conseil d'État peut avoir accès aux documents

classifiés du dossier constitué par la Sûreté de l'État, à l'instar de l'auditeur. 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 (voir, *mutatis mutandis*, *Regner*, précité, §§ 148-152 ; voir aussi *Raza c. Bulgarie*, n° 31465/08, § 54, 11 février 2010, et *Lupsa c. Roumanie*, n° 10337/04, § 41, CEDH 2006-VII). Les garanties procédurales devant entourer un tel contrôle juridictionnel seront abordées aux paragraphes 116-117 ci-dessous).

[...]

116. Ensuite, pour être proportionnée, la mesure litigieuse doit être accompagnée de garanties procédurales adéquates pour prévenir tout risque d'arbitraire. Il convient, en particulier, que la personne concernée soit associée au processus décisionnel, considéré dans son ensemble, dans une mesure suffisante pour lui assurer la protection requise de ses intérêts (voir, *mutatis mutandis*, *Lazoriva c. Ukraine*, n° 6878/14, § 63, 17 avril 2018, *Elsholz c. Allemagne* [GC], n° 25735/94, § 52, CEDH 2000-VIII, et *Sahin c. Allemagne* [GC], n° 30943/96, § 68, CEDH 2003-VIII, et *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n^{os} 42461/13 et 44357/13, § 161 17 mai 2016).

117. Certes, il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de la présente procédure d'avis, d'examiner si des garanties procédurales suffisantes ont été mises à la disposition de l'intéressé. À ce stade, la Cour se limite à rappeler que là où une mesure défavorable à la personne concernée se fonde sur des informations confidentielles, seules sont légitimes les limitations des droits procéduraux qui n'atteignent pas ceux-ci dans leur substance même. 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 (*Regner*, précité, §§ 147-149). Parmi ces facteurs compensateurs figurent le contrôle par la juridiction compétente du contenu des informations classifiées et de leur utilisation dans la motivation de la décision attaquée, ainsi que, le cas échéant, et dans toute la mesure compatible avec la préservation de la confidentialité et de la bonne conduite des investigations visant une personne, la communication, à tout le moins sommaire, à cette personne de la substance des reproches dont elle fait l'objet (*ibidem*, § 153, et *Muhammad et Muhammad c. Roumanie*, précité, §§ 134 et 151).

118. Il appartiendra donc au Conseil d'État de s'assurer que des facteurs compensateurs suffisants, de nature à contrebalancer les effets des restrictions apportées aux droits procéduraux de l'intéressé, ont été appliqués ou qu'ils le seront lorsque la procédure en instance reprendra (*Muhammad et Muhammad*, précité, § 144, *Regner*, précité, §§ 151 et 161). La Cour rappelle à cet égard qu'un éventuel défaut d'équité lié à la méconnaissance du principe de l'égalité des armes à un

stade précoce de la procédure peut, sous certaines conditions, être corrigé à un stade ultérieur (*Helle c. Finlande*, 19 décembre 1997, § 54, Recueil 1997-VIII). ».

33. Le requérant ne conteste pas que le Conseil d'État répond à toutes les conditions d'indépendance et d'effectivité pour exercer un contrôle suffisant sur la décision attaquée au regard des garanties de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

34. Il convient de constater que, contrairement à la décision ayant donné lieu à l'avis consultatif, la décision attaquée est prise sur la base de pièces non classifiées, déposées au dossier administratif, la seule pièce au départ classifiée, mentionnée dans la note NA/2024/741, ayant été déclassifiée dans la note NA/2020/1289 transmise ensuite au requérant et à son conseil, ce qui n'est pas contesté par le requérant. Il ne s'avère pas nécessaire de consulter, sur place, le dossier de la sûreté de l'État.

35. Par ailleurs, il ne s'avère pas nécessaire de faire droit à la suggestion du requérant exprimée en termes conditionnels invitant le Conseil d'État à « consulter les documents qui fondent l'appréciation de la Sûreté de l'État sur le salafisme scientifique en général ». D'une part, il n'appartient pas au Conseil d'État de s'immiscer dans les missions dévolues à la VSSE par la loi du 30 novembre 1998, précitée, et de vérifier son niveau d'expertise. D'autre part, un tel contrôle s'apparenterait à vérifier les motifs des motifs de la décision attaquée, ce qui ne se peut.

Conclusion

36. Il résulte de l'examen qui précède que, *prima facie*, la décision attaquée répond aux conditions dégagées de l'avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'homme précité et n'apparaît pas disproportionnée au vu des faits reprochés et des exigences attendues d'un agent de sécurité par la législation applicable.

Prima facie, le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un second moyen qu'il résume dans sa requête, qui comporte des développements étendus sur quatre pages, comme suit :

« Un deuxième moyen est pris de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination garantis notamment aux articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 15.1 et 21.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 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. ».

VI.2. Appréciation

L'article 8, point 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose qu'il « ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice [du droit au respect de sa vie privée et familiale] que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Par ailleurs, si la liberté professionnelle et le droit de travailler constituent effectivement un droit fondamental garanti, notamment, par l'article 15 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il ne s'agit pas non plus d'un droit absolu, mais d'un droit qui peut être soumis à des restrictions pour autant que celles-ci soient justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, ainsi que par l'obligation de protéger d'autres droits fondamentaux.

De manière générale, les dispositions invoquées dans le moyen permettent l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au travail, à condition que cette ingérence soit prévue par la loi et que ces limitations légales soient justifiées par des impératifs d'intérêt général ou de sécurité publique et revêtent un caractère nécessaire et proportionné à ces impératifs. Elles ne confèrent aucun droit absolu à l'exercice d'une profession, le législateur pouvant apporter des restrictions au choix d'une profession, justifiées par le maintien de l'ordre public et la protection des citoyens.

La décision attaquée ne constitue pas une sanction mais la mise en œuvre des prérogatives que la loi du 2 octobre 2017 confère à la partie adverse en matière de sécurité privée et particulière, en vue de soumettre l'exercice de la profession d'agent de gardiennage à la délivrance préalable d'une carte d'identification, eu égard aux impératifs d'intérêt général que le législateur tient à protéger. Celui-ci a marqué sa volonté de protéger le secteur de la sécurité privée à l'égard de personnes ne présentant pas les garanties suffisantes au niveau professionnel et moral pour évoluer dans ce secteur et exercer des missions orientées vers le maintien de l'ordre et la sécurité privée. Les articles 61 et 64 de la loi précitée fixent des exigences qui présentent un rapport raisonnable de proportionnalité avec l'impératif de sécurité publique poursuivi par le législateur dans l'encadrement de la profession d'agent de gardiennage.

En outre, les principes d'égalité et de non-discrimination impliquent que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière. Ces principes n'excluent toutefois pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable.

L'activisme en faveur d'un mouvement religieux évalué par les services de sécurité compétents comme constituant une menace pour l'État belge à moyen ou à long terme constitue un tel critère objectif et raisonnable.

La comparaison effectuée par le requérant entre sa situation et celle d'un professeur de religion, d'un aumônier ou d'un représentant du culte n'est pas pertinente au vu du caractère sensible du secteur du gardiennage et de la sécurité privée.

Par ailleurs, l'acte attaqué ne prive pas le requérant d'exercer son droit au travail dans d'autres secteurs.

Enfin, la proportionnalité de la mesure adoptée a fait l'objet d'un examen dans le cadre du premier moyen auquel il convient de se référer.

Prima facie, le second moyen n'est pas sérieux.

VII. Conclusion

L'une des 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 fait défaut.

La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VIII. Dépersonnalisation

Dans sa requête, le requérant 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 demande de suspension est rejetée.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 19 juin 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly