

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.222 du 4 avril 2023

A. 234.856/XV-4875

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

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 25 octobre 2021, XXXX demande, d'une part, 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 lui par l'entreprise de gardiennage G4S Event Security », notifiée par un pli recommandé reçu le 18 octobre 2021 et, d'autre part, la suspension de l'exécution, selon la procédure d'extrême urgence, de cette même décision.

II. Procédure

Par un arrêt n° 252.020 du 29 octobre 2021, le Conseil d'État a ordonné la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'acte attaqué et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État, le 12 novembre 2021, la partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Le requérant a déposé un mémoire ampliatif.

M. Lionel Renders, alors auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 janvier 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 mars 2023.

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

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

M. Lionel Renders, alors auditeur, a été entendu en son avis.

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 du 29 octobre 2021, précité. Il y a lieu de s'y référer, tout en les complétant par les éléments suivants :

1. Le 18 juin 2022, le requérant adresse à la Sûreté de l'État une demande d'accès aux documents administratifs composant son dossier.

2. Par un courrier du 18 juillet, la Sûreté de l'État rejette cette demande d'accès au motif que ceux-ci sont classifiés dans leur totalité en application de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

3. Par un courrier du 31 août 2022, le requérant demande à la Sûreté de l'État de reconsidérer son refus.

4. Par un courrier du même jour, il sollicite l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs.

5. Le 19 septembre 2022, cette commission émet un avis défavorable sur la demande d'accès aux documents composant le dossier de la Sûreté de l'État.

6. Par un courrier du 24 octobre 2022, la Sûreté de l'État confirme son refus d'accès aux documents administratifs.

IV. Troisième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête et le mémoire ampliatif

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 19 de la Constitution, des articles 9 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), des articles 2 et 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 8 et 14 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant relève que l'acte attaqué se fonde sur le fait qu'il est connu des services de la Sûreté de l'État « pour ses contacts avec plusieurs individus de tendance salafiste scientifique » qui évaluent qu'il « est un partisan de cette idéologie ». Il souligne que, dans sa note de défense et lors de son audition, il a contesté appartenir à ce courant idéologique. Il indique que sa confession musulmane est connue de son employeur, sans que cela n'ait jamais posé la moindre difficulté dans l'exécution de son travail et qu'il a toujours donné entière satisfaction à ses employeurs successifs (G4S et Securail). Il considère que le simple fait d'avoir des échanges à propos de la religion avec ses proches, dans un contexte privé, relève d'une pratique privée du culte et ne constitue pas une « forme de prosélytisme » et qu'en considérant le contraire, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation. Selon lui, le fait de fonder l'acte attaqué sur son appartenance religieuse (supposée) constitue une discrimination [« distinction » selon les termes de la requête] directe au sens de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, qui n'est admise qu'à condition qu'elle soit justifiée par « des exigences professionnelles essentielles et déterminantes » et qu'à

la condition que « l'exigence repose sur un objectif légitime et est proportionnée par rapport à celui-ci », ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisqu'il n'exerce pas de fonction religieuse. Il fait valoir qu'il n'a jamais manqué d'intégrité dans son travail, il n'a jamais eu de difficultés ni avec ses collègues, ni avec sa hiérarchie, ni avec le public dont il était chargé d'assurer la sécurité, il n'a jamais non plus manqué de respect aux droits fondamentaux, aux droits des concitoyens ni aux valeurs démocratiques. Il soutient que la partie adverse ne fait valoir aucun élément matériel qui démontrerait que sa prétendue idéologie aurait eu la moindre incidence sur son intégrité professionnelle ni sur le profil auquel il doit correspondre et qui est défini à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière (ci-après : « la loi du 2 octobre 2017 »). Il ajoute qu'étant originaire de Molenbeek-Saint-Jean où il vit toujours et a de nombreuses connaissances, il est possible qu'il ait involontairement côtoyé des personnes impliquées dans la diffusion du salafisme scientifique, sans qu'il n'ait nécessairement connaissance des croyances et pratiques religieuses de ces personnes et sans qu'il ne partage leurs idées, mais que son origine sociale, ethnique et religieuse ne peut manifestement pas être retenue au titre de contre-indication au profil défini à l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017, sauf à méconnaître les dispositions et principes visés au moyen.

B. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant conteste que la consultation du dossier classifié à la Sûreté de l'État par l'auditeur rapporteur puisse mener à invalider les constats posés dans l'arrêt n° 252.020, précité.

Il rappelle que ces documents ne figurent pas au dossier administratif et n'ont pas fondé la décision attaquée, à défaut pour la partie adverse d'en avoir elle-même pris connaissance avant l'adoption de l'acte attaqué.

Il constate que la seule pièce versée au dossier administratif est la lettre de la Sûreté de l'État du 1^{er} avril 2020, selon laquelle il serait un partisan de l'idéologie du salafisme scientifique, alors qu'il s'agit d'un avis non circonstancié, qui n'a pas valeur de preuve.

Il expose que les éléments matériels sur lesquels se fondent ces mêmes services renseignements ne sont pas soumis à la contradiction des parties et que, si l'on peut admettre que les droits de la défense *sensu stricto* ne s'appliquent pas à une procédure administrative qui n'a pas un caractère pénal, les droits de la défense visés à l'article 6, § 1^{er} de la CEDH doivent s'appliquer au Conseil d'État saisi du

recours contre la mesure décidée, spécialement lorsqu'elle porte sur une contestation en matière civile.

Il en déduit que le Conseil d'État ne peut se fonder sur des éléments soustraits à la contradiction des parties, pour considérer que l'adhésion du requérant à l'idéologie du salafisme scientifique serait désormais avérée au-delà de tout doute raisonnable et permettrait de déclarer le troisième moyen non fondé.

Il estime qu'en outre, l'acte attaqué est exclusivement fondé sur le fait qu'il serait partisan d'une idéologie religieuse en raison de « contacts », mais que la partie adverse ne lui reproche elle-même aucun fait matériel, qui lui serait personnellement imputable, et ce alors même que la loi l'autorise à prendre un compte un large éventail de faits.

Il est, par ailleurs, d'avis que la note théorique de la Sûreté de l'État sur le salafisme n'est qu'un rapport à vocation générale qui porte tant sur le salafisme scientifique (ou quiétiste, selon les appellations) que sur le salafisme politique et sur le salafisme djihadiste et qu'il ne s'agit pas d'un document à portée scientifique, la brochure ne citant d'ailleurs pas ses sources.

Il soutient dès lors 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.

À défaut pour la partie adverse de pouvoir invoquer le moindre fait, concret, précis et imputable au requérant, et de l'appuyer par la moindre pièce du dossier administratif, il affirme que les motifs de l'arrêt rendu en référé doivent être confirmés.

Ensuite, se référant à l'arrêt *Sodan c. Turquie* du 2 février 2016 de la Cour européenne des droits de l'homme, il est d'avis que l'article 9 de la CEDH ne permet des restrictions qu'en ce qui concerne la liberté de manifester sa religion ou ses croyances et non quant à la liberté de croire, de sorte que, selon lui l'appartenance à un courant religieux particulier ne suffit pas.

Il en déduit qu'il n'y a pas lieu de se livrer à un examen qualitatif des croyances reprochées : que sa religion soit l'islam modéré ou un courant rigoriste

voire extrémiste – *quod non* –, cet élément relève du domaine des croyances qui est entièrement protégé par l'article 9 de la CEDH.

Selon lui, « la stigmatisation de l'exercice de ces libertés fondamentales, sans précision quant à la nature des propos problématiques qui auraient été tenus – *quod non* – dans le cadre de l'exercice de la liberté de religion ou aux contacts potentiellement dangereux entretenus – *quod certe non* – par le requérant, pour justifier le retrait d'une carte d'identification essentielle pour exercer son métier, s'analyse comme une atteinte injustifiée ou disproportionnée à l'exercice de ladite liberté ».

C. Le dernier mémoire de la partie adverse

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

articles 1382 et 1383 du Code civil et que cette obligation implique pour elle d'exercer ses pouvoirs de police administrative, dont celui conféré par la législation en matière de sécurité privée, comme toute autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances et, notamment, de prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou limiter les risques et d'anticiper les conséquences négatives prévisibles. Elle estime qu'en l'espèce, elle a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, déduire des différents éléments repris dans l'acte attaqué que le comportement du requérant était contraire au profil attendu d'un agent de gardiennage.

VI.2. Examen

Le troisième moyen a été jugé, *prima facie*, sérieux par l'arrêt n° 252.020, précité, pour les motifs suivants :

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

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

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

“1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui”.

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

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

La notion de “religion” contenue dans l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales couvre tant le *forum internum*, à savoir le fait d'avoir des convictions, que le *forum externum*, à savoir la manifestation en public de la foi religieuse (Cour eur. D.H., arrêt *Ivanova c.*

Bulgarie, 12 avril 2007, § 78 ; Cour eur. D.H., arrêt *Eweida e.a. c. Royaume-Uni*, 15 janvier 2013, § 80).

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

Pour être conforme à la liberté de religion, une ingérence doit répondre aux conditions fixées à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon lesquelles l'ingérence doit être prévue par la loi, poursuivre un ou plusieurs des objectifs mentionnés dans cet article et être nécessaire dans une société démocratique, ce qui suppose qu'elle réponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée aux objectifs poursuivis.

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

Si, ainsi que l'indique la partie adverse, la Cour européenne des droits de l'homme n'exclut pas que les pays prennent des mesures restrictives à l'égard de personnes membres de mouvements religieux poursuivant une idéologie contraire

aux règles de la démocratie lorsqu'il est démontré que le mouvement en question représente un danger pour la sécurité nationale, celle-ci a cependant précisé dans l'arrêt *Sodan c. Turquie*, précité, que « la seule proximité ou appartenance, réelle ou supposée, du requérant à un mouvement religieux ne saurait constituer un motif suffisant en soi pour prendre à son encontre une mesure défavorable, dès lors qu'il n'a pas été clairement démontré, soit que le requérant n'agissait pas de manière impartiale ou recevait des instructions des membres dudit mouvement, soit que le mouvement en question représentait véritablement un danger pour la sécurité nationale ».

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 notre 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.

Dans son arrêt *Sodan c. Turquie*, précité, la Cour européenne des droits de l'homme considère que la seule appartenance à un mouvement religieux ne constitue un motif suffisant en soi pour fonder une mesure défavorable que s'il a été clairement démontré que « le mouvement en question représentait véritablement un danger pour la sécurité nationale ».

Selon l'analyse de la Sûreté de l'État à laquelle fait référence la motivation de l'acte attaqué, le salafisme scientifique est défini comme suit : « Ce courant considère le prêche "dawa" comme le principal instrument de propagation de l'idéologie, excluant l'engagement politique et la violence comme moyens d'action. C'est donc dans des activités d'enseignement, de production de supports d'apprentissage de l'islam ou de diffusion d'actions de prédication que se cristallise majoritairement l'expression du prosélytisme pratiqué au sein du salafisme scientifique ». Ainsi, la Sûreté de l'État considère qu'« à moyen et long terme, le salafisme scientifique et le salafisme politique constituent également une menace pour notre pays » pour les raisons suivantes :

« 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. [...]

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

Le requérant demande, à titre subsidiaire, de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle dans l'hypothèse où le Conseil d'État souscrirait à l'interprétation selon laquelle l'article 64 de la loi du 2 octobre 2017 permet à l'autorité administrative de tenir compte d'une menace à moyen ou à long terme présentée par un courant religieux non violent, pour établir l'existence de risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public. Il appartient au juge *a quo* d'interpréter les dispositions législatives applicables au litige. Avant de s'approprier éventuellement l'interprétation de l'article 64 précité suggérée dans la question, le Conseil d'État estime qu'il est nécessaire de s'interroger sur la portée de l'article 9, § 2, de la CEDH.

Le Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, auquel la Belgique a porté assentiment par une loi du 30 octobre 2022 (*Moniteur belge* du 5 décembre 2022) permet, depuis le 1^{er} mars 2023, aux hautes juridictions belges, dont fait partie le Conseil d'État, de demander à la Cour européenne des droits de l'homme un avis consultatif sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses Protocoles.

L'examen du troisième moyen pose la question de principe suivante : le fait d'être « partisan du salafisme scientifique », mouvement considéré comme représentant « une menace à moyen ou à long terme pour le pays », suffit-il pour fonder une mesure défavorable au regard de l'article 9 de la CEDH ?

Partant, il y a lieu de solliciter de la Cour européenne des droits de l'homme un avis consultatif sur cette question formulée dans les termes qui sont repris au dispositif.

V. 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}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

L'avis consultatif suivant est demandé 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 ? ».

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 4 avril 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly