EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Communiqué de presse
De la Greffière de la Cour

CEDH 356 (2023)
14.12.2023

Avis consultatif concernant le refus d'autoriser une personne considérée comme étant partisane de l'idéologie salafiste « scientifique » à exercer la profession d'agent de sécurité

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu aujourd'hui, à l'unanimité, un avis consultatif en réponse à une demande (**n° P16-2023-001**) formulée par le Conseil d'État de Belgique concernant une procédure pendante devant cette juridiction.

Le Conseil d'État pose la question suivante : « *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 (droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion) de la Convention [européenne des droits de l'homme] 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 ?* ».

La Cour rend l'avis suivant :

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.

Le Protocole n° 16 à la Convention permet aux plus hautes juridictions des États membres d'adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention européenne ou ses protocoles. Les avis consultatifs ne sont pas contraignants (lien vers les avis consultatifs).

Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 16, le 1er août 2018, la Cour a reçu huit demandes d'avis consultatifs. Elle en a accepté sept et en a rejeté une. Le présent avis consultatif constitue le septième avis rendu par la Cour. Actuellement, 22 Hautes parties contractantes ont signé et ratifié le Protocole n° 16 à la Convention.

Un résumé juridique sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour (lien)

Le contexte de l'affaire et la procédure interne

En Belgique, l'exercice de la profession d'agent de sécurité ou de gardiennage requiert l'obtention d'une carte d'identification délivrée par le ministre de l'Intérieur ou son délégué.

À partir de l'année 2010, S.B., de nationalité belge, fut employé par une entreprise privée (G4S) spécialisée dans la fourniture de services de sécurité, qui l'affecta, entre autres, à la surveillance des bâtiments de la Commission européenne pour laquelle il avait obtenu une autorisation spéciale (« clearance OTAN »). À ce titre, il exerça des fonctions d'agent d'accueil et de patrouille.

À la fin de l'année 2018, S.B. postula auprès de la société Securail, chargée de la sécurité des infrastructures ferroviaires belges et des personnes qui les fréquentent. Il fut engagé en tant qu'agent de sécurité sur un poste d'opérateur dans la salle de contrôle située à la gare ferroviaire de Bruxelles-Midi.

Pour exercer les tâches qui lui furent confiées, S.B. était en possession d'une carte d'identification délivrée par le ministère de l'Intérieur valable jusqu'au 18 juin 2024.

En 2019, l'ancien employeur (G4S) de S.B. lui proposa un travail complémentaire visant à assurer la sécurité de grands événements. Cet emploi nécessitant l'obtention d'une seconde carte d'identification, spécifique à un travail de gardiennage, G4S déposa une demande à cet effet auprès du ministère de l'Intérieur qui demanda à la Sûreté de l'État – le service de renseignement civil belge – des informations à propos de l'intéressé.

En 2020, la Sûreté de l'État informa le ministère de l'Intérieur que S.B. était connu des services de renseignement pour ses contacts avec plusieurs individus de tendance salafiste scientifique.

En 2021, la Commission d'enquêtes sur les conditions de sécurité estima que S.B. ne répondait pas au profil fixé par la loi pour l'exercice de la fonction d'agent de gardiennage et suggéra au ministère d'initier une procédure visant au refus de la délivrance d'une seconde carte d'identification.

Le mois suivant, S.B. fut informé par le ministère de l'avis rendu par la Commission d'enquête. Quelques semaines plus tard, il transmit ses moyens de défense au ministère de l'Intérieur.

Le 15 octobre 2021, le ministère de l'Intérieur décida de retirer la carte d'identification qui lui avait été délivrée au service de sécurité Securail et refusa d'accorder la seconde carte d'identification demandée par G4S.

Le 25 octobre 2021, S.B. demanda l'annulation de cette décision devant le Conseil d'État de Belgique.

Avis de la Cour

Dans sa question, le Conseil d'État fait référence à des notions telles que « la proximité » ou « l'appartenance » à un mouvement religieux, sans préciser si elles visent la proximité ou l'appartenance par la pensée ou plutôt une manifestation concrète de cette appartenance, à travers des actes.

La Cour estime qu'en se référant à l'article 9 § 2 de la Convention, la juridiction demanderesse se place uniquement sur le terrain du droit de manifester ses convictions et sa religion, c'est-à-dire du for externe, lequel, en l'espèce, eu égard aux incertitudes qui entourent la notion de « proximité », concerne principalement l'appartenance à un mouvement religieux. Pour cette raison, la Cour se concentre sur cette dernière et déduit de la question posée par le Conseil d'État qu'il considère le refus d'autoriser l'exercice de la profession d'agent de sécurité ou de gardiennage dont fait l'objet S.B. comme constituant une ingérence dans les droits que ce dernier tire de l'article 9 de la Convention.

Pour être conforme à cette disposition, pareille ingérence doit être « prévue par la loi », poursuivre au moins l'un des buts légitimes énumérés par le second paragraphe de la disposition et être « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre. Il n'y a pas lieu pour la Cour, dans le cadre de la procédure d'avis, d'examiner si ces exigences sont remplies. Cette appréciation incombera au Conseil d'État et devrait tenir compte des critères issus de la Convention qui apparaissent pertinents dans l'examen de cette question.

À ce titre, la Cour relève que l'appréciation de la réalité du risque et de la probabilité de sa survenance devrait se faire par les autorités nationales compétentes à la lumière notamment du contenu des croyances ou de l'idéologie en question, ainsi que de la personnalité de l'intéressé, de ses actions, de son rôle et de son degré d'appartenance au mouvement religieux en question. Pour ce faire, les autorités nationales compétentes jouissent d'une large marge d'appréciation car elles sont les mieux placées pour procéder, sous le contrôle d'une autorité juridictionnelle indépendante, à une telle évaluation.

S'agissant de l'idéologie en question, la Cour note que le risque concret identifié par la Sûreté de l'État belge est un risque pour l'ordre démocratique et constitutionnel, ainsi qu'une menace sérieuse pour les libertés et droits fondamentaux. Il reviendra au Conseil d'État de s'assurer, au besoin par la voie d'une consultation des éléments classifiés et autres retenus par la Sûreté de l'État, que le risque invoqué par celle-ci s'agissant de l'idéologie salafiste est suffisamment concret et étayé quant aux moyens utilisés et au processus pouvant conduire à sa matérialisation.

S'agissant de l'examen de personnalité, il devra 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.

Cet examen devra prendre en compte, parmi d'autres éléments, la présence, ou non, d'antécédents judiciaires ainsi que les antécédents professionnels de l'intéressé, les éventuelles mesures de police administratives, mais aussi son rôle dans le mouvement religieux et son comportement dans la société en général, y compris sur internet et les réseaux sociaux.

Ce risque devra, dès lors, faire l'objet d'une évaluation individuelle et circonstanciée, à la lumière de la situation personnelle de l'intéressé et de l'« idéologie » religieuse dont il passe pour être un adepte, tout en évitant toute forme de discrimination prohibée par l'article 14 de la Convention dans l'accès à l'emploi, notamment celle qui serait fondée sur la religion, sous couvert de protéger les valeurs d'une société démocratique.

En d'autres termes, s'il est acquis qu'un mouvement religieux représente lui-même un risque non négligeable pour la société, la question se posera de savoir s'il est possible que ses adeptes, pris individuellement, présentent un tel risque. Cela dépendra notamment du degré d'appartenance de ces derniers au mouvement religieux en question, c'est-à-dire du degré d'allégeance ou de soumission dont ils font preuve à son égard, ce qu'il revient, ici aussi, aux autorités nationales d'évaluer.

Le risque encouru doit être réel, c'est-à-dire suffisamment établi. En effet, des mesures prises à titre préventif pour protéger la démocratie et ses valeurs ne sauraient passer pour répondre à un besoin social impérieux si elles visent à parer à un danger purement hypothétique. 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.

Le risque doit en outre être sérieux, voire empreint d'une certaine gravité, à défaut de quoi la légitimité des restrictions aux droits et libertés d'autrui pourrait se trouver compromise.

Il appartient à la juridiction demanderesse de 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. Dans l'affirmative, il s'agira ensuite d'évaluer si, comme adepte du mouvement en question et de son idéologie, la personne concernée est susceptible, comme 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.

Cette analyse doit s'appuyer sur les antécédents de l'intéressé, mais aussi sur son degré d'appartenance au mouvement religieux en question, dont il peut en effet résulter, ou non, un lien d'allégeance ou de soumission, lequel lien, s'il est démontré, peut constituer un risque pour

l'entourage, notamment professionnel, de l'intéressé, dans la mesure où celui-ci pourrait recevoir des instructions venant de ce mouvement et les mettre à exécution.

Une garantie de poids pour assurer que les mesures prises pour pallier de tels risques respectent les exigences de la Convention **est leur contrôle 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.

Selon les informations dont dispose la Cour quant au droit belge, le Conseil d'État peut avoir accès aux documents classifiés du dossier constitué par la Sûreté de l'État. 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.

La mesure prise pour pallier le risque identifié par les autorités nationales compétentes devra également être proportionnée au(x) but(s) légitime(s) qu'elle est destinée à poursuivre. Pour ce faire, elle 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 ou les buts légitimes visés, ce qui suppose de s'assurer qu'ils ne puissent pas être atteints à l'aide de mesures moins intrusives ou radicales. Ensuite, elle 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 dans une mesure suffisante pour lui assurer la protection requise de ses intérêts.

Liens utiles

- Tableau des signatures et des ratifications
- Lien vers la page des avis consultatifs
- Lien vers les communiqués de presse précédents concernant cette demande

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter @ECHR_CEDH.

Contacts pour la presse
echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)
Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)
Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)
Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)
Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.