

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.816 du 15 février 2023

A. 232.984/VIII-11.623

En cause : **BOUHY** Pierre,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier LOUPPE, avocat,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de l'Intérieur - Police fédérale.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 février 2021, Pierre Bouhy demande l'annulation de la « décision du 21 décembre 2020 du CDP [E. S.] agissant en qualité d'Autorité disciplinaire supérieure [de lui infliger] “pour les faits repris au point 3, la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de dix pour cent pendant deux mois”, notifiée par courrier postal recommandé daté du 22 décembre 2020, réceptionné le 23 décembre 2020 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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 7 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 janvier 2023.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Olivier Louppe, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Bénédicte Flamend, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le requérant est inspecteur principal à la police judiciaire fédérale de Liège.

2. Par un courrier du 27 novembre 2019, le procureur du Roi de Liège informe le directeur général *ad interim* de la police judiciaire (ci-après : DGJ *a. i.*) qu'une instruction judiciaire a été ouverte à charge du requérant du chef des préventions d'association de malfaiteurs, d'usage frauduleux ou dans le but de nuire de son accès aux banques de données policières et de violation du secret professionnel, et qu'il a été placé sous mandat d'arrêt le même jour.

3. Lors d'un échange téléphonique du 28 novembre 2019, le service de surveillance du fonctionnement interne et qualité de la police fédérale (ci-après : service DGR/TIWK) est informé que l'audience devant la chambre du conseil du tribunal de première instance de Liège est fixée à la date du 2 décembre 2019.

4. Par un courrier électronique du même jour, ledit service demande au procureur du Roi de recevoir une copie de l'ordonnance à venir de cette juridiction, afin d'apprécier l'opportunité d'adopter une mesure d'ordre.

5. Par une ordonnance du 31 décembre 2019, le chambre du conseil décide qu'il n'y a plus lieu de maintenir la détention préventive du requérant.

6. Par un arrêt du 14 janvier 2020, la chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Liège confirme cette ordonnance.

Le réquisitoire du procureur général joint à cet arrêt indique, entre autres, que le mandat d'arrêt décerné à charge du requérant, porte sur des faits ayant eu lieu entre le 25 juin 2019 et le 27 novembre 2019 et que :

- « [l]es connexions de Pierre BOUHY dans les bases de données policières (BNG, DIV, RNN) sont contrôlées pour la période du 1^{er} octobre 2014 au 8 octobre 2019 »;
- « Il est également constaté que chaque année l'inculpé consulte ses propres données ainsi que celles de sa famille au RNN » et
- « Il reconnaît avoir consulté des banques de données pour son propre compte à la suite d'une information que sa fille lui avait donnée relativement avec un possible trafic de voitures ».

7. Selon le courrier électronique du service DGR/TIWK au parquet général du 17 février 2020, cet arrêt est transmis à la partie adverse « pour prise de connaissance » par un courrier du 16 janvier 2020.

À cette occasion, ledit service relève les extraits précités de l'arrêt de la chambre des mises en accusation et demande au procureur général de Liège, sur cette base et en application de l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire, ainsi que deux circulaires, l'autorisation de pouvoir utiliser cet arrêt en matière disciplinaire.

8. Par une décision du 31 janvier 2020, sur avis conforme du ministre de la Justice émis le 24 janvier 2020, le ministre de l'Intérieur décide de suspendre provisoirement par mesure d'ordre le requérant.

Selon le dernier mémoire de celui-ci, cette mesure ne prendra toutefois cours, en raison de son absence de longue durée pour cause de maladie, que le 1^{er} octobre 2021 et sera prolongée de quatre mois en quatre mois jusqu'au 31 janvier 2023.

9. Par un courrier du 19 février 2020, le procureur du Roi répond à la demande du 17 février courant que « l'enquête étant actuellement en cours, [il ne peut] satisfaire à [la] demande de copie » et que « [s]on Office estime inopportun qu'une enquête préalable soit menée parallèlement à l'enquête judiciaire ».

10. Par un courrier du lendemain, le procureur général délivre néanmoins au service DGR/TIWK l'autorisation « d'utiliser dans une procédure disciplinaire les renseignements contenus dans le réquisitoire de [s]on office du

14 janvier 2020, annexé à l'arrêt du même jour de la chambre des mises en accusations et relatifs aux consultations des banques de données mentionnées dans [sa] lettre ».

11. Par un courrier du 23 mars 2020, conscient de la possible confusion résultant des deux envois précités, le procureur général précise au service DGR/TIWK que le procureur du Roi et lui-même « continuent d'estimer qu'il est prématuré de [lui] accorder la copie du dossier » mais « estiment qu'il est possible de donner aux autorités disciplinaires la possibilité d'obtenir la copie de l'arrêt de la chambre des mises en accusation et du réquisitoire qui y est annexé et d'utiliser les éléments qui y figurent conformément à la lettre de [s]on Office du 20 février ».

12. Le 17 avril 2020, sur la proposition du service DGR/TIWK du 14 avril 2020, le DGJ *a. i.* décide d'ordonner une enquête préalable aux fins « de déterminer à quelle période [les] consultations [dans des banques de données policières, à tout le moins dans le RRN, sans lien avec une quelconque mission de police administrative ou de police judiciaire] auraient été effectuées », et ce dès lors que « si les consultations reprochées à l'intéressé avaient été effectuées à des dates postérieures à la loi du 25 novembre 2018 ['portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population'], ces consultations seraient de nature à justifier l'infliction d'une sanction disciplinaire plus lourde que si ces dernières avaient été effectuées à des dates antérieures à cette loi ».

Cette décision relève, en outre, « l'absence, à ce stade de la procédure, de l'autorisation du procureur général près la Cour d'appel de Liège d'obtenir une copie du dossier judiciaire [...] », et indique « qu'il convient de déterminer les dates auxquelles lesdites consultations auraient été effectuées de même que les banques de données policières qui auraient été consultées ».

Elle précise encore que la date du 17 avril 2020 correspond à la date de connaissance des faits par l'autorité disciplinaire supérieure, en lien avec le délai de prescription d'un éventuel rapport introductif.

13. Le 22 avril 2020, le DGJ *a. i.* désigne M.-L. D. comme enquêteur préalable. L'acte de désignation rappelle notamment que, dans ce cadre, elle n'est « pas habilitée à consulter les banques de données policières ou toute autre banque de données non accessible au public ».

14. Le 28 avril 2020, M.-L. D. prend contact avec le conseil du requérant, afin de procéder à son audition administrative.

15. Par un courrier du 8 mai 2020, celui-ci répond qu'à défaut de connaître précisément ce qui est reproché à son client, ce dernier ne voit pas en l'état la nécessité d'une telle audition.

16. Le 19 mai 2020, l'enquêteur préalable lui envoie un questionnaire à compléter pour le 26 mai 2020 au plus tard.

17. Le 20 mai 2020, l'enquêteur préalable dresse un rapport d'enquête intermédiaire et indique au DGJ *a.i.* que son enquête est toujours en cours.

18. Le 26 mai 2020, le conseil du requérant communique les réponses au questionnaire susvisé. Il y déplore à nouveau l'absence d'élément matériel permettant de considérer selon lui que, chaque année, il consulte ses propres données ainsi que celles de sa famille au registre national.

19. Le 2 juin 2020, l'enquêteur préalable adresse au service informatique de la police fédérale (ci-après : DRI) une demande de *login* à finalité de contrôle interne, ce en précisant qu'il s'agit de vérifier « la légalité des recherches » effectuées par le requérant.

20. Une suite est réservée à cette demande dès le lendemain.

21. Selon le mémoire en réponse, le 9 juin 2020, l'enquêteur préalable adresse un nouveau questionnaire au requérant, relatif aux résultats du *login*.

22. Le 16 juin 2020, son conseil y répond, en soutenant à titre principal que les données sur lesquelles son client est interrogé ont été recueillies en violation des législations sur la protection de la vie privée. Il invoque, dès lors, l'irrégularité des poursuites disciplinaires fondées sur ces éléments.

Subsidiairement, le requérant admet que les recherches qu'il a pu effectuer dans le registre national à son sujet et au sujet de ses proches n'étaient pas justifiées professionnellement.

23. Le 19 juin 2020, M.-L. D. informe le DGJ *a. i.* de la clôture de son enquête préalable.

24. Le 4 août 2020, ce dernier établit, en sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure, un rapport introductif à charge du requérant.

Ce rapport se fonde sur l'arrêt de la chambre des mises en accusation, les courriers du procureur général de Liège des 20 février et 23 mars 2020, et les rapports d'enquête préalable des 20 mai et 19 juin 2020. Il envisage la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de dix pour cent pendant deux mois à l'encontre du requérant, en retenant les transgressions disciplinaires suivantes :

- « Inspecteur principal de police, membre de la Police Fédérale, avoir manqué à ses obligations professionnelles en :
- Ayant procédé à des consultations irrégulières dans une banque de données policières, à savoir le RRN;
 - Ayant été dans l'incapacité de justifier ces consultations par l'exécution d'une quelconque mission de police judiciaire ou de police administrative;
 - N'ayant pas, en dépit de son serment, respecté en tout temps les lois et les règlements, en l'occurrence les dispositions de la loi sur la fonction de police relatives à la gestion des informations et au traitement des données à caractère personnel, celles de la loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et les points 27 et 41 du code de déontologie des services de police ».

Au point « 5. Établissement et imputabilité des faits », le rapport introductif relève en outre ce qui suit :

« [...]

Vu la réalisation d'un login contrôle de vos consultations dans les banques de données légalement accessibles aux services de police;

Attendu que vous auriez consulté à plusieurs reprises vos propres données ainsi que celles de membres de votre famille dans le RRN; que vous avez déclaré à ce sujet que vous étiez conscient que ces recherches étaient étrangères à des motifs professionnels;

Attendu que vous auriez consulté vos propres données dans le RRN en dates des : 05.11.14, 29.04.15, 03.06.15, 04.06.15, 14.03.16, 11.12.17, 18.05.18, 18.06.18 et 19.02.19; qu'aucun motif de consultation n'aurait été introduit pour ces consultations, excepté en date du 18.05.2018 pour laquelle le motif "dossier" aurait été introduit;

Que vous auriez également consulté, dans le RRN, les données de Y. L. les 05.11.14 et 03.06.15, de V. B. les 05.11.14, 03.06.15, 18.05.18, 19.02.19 et 31.07.19 et de V. B. le 03.06.15; qu'aucun motif de consultation n'aurait été introduit pour ces consultations, excepté en date du 18.05.2018 pour laquelle le motif "dossier" aurait été introduit;

[...] ».

Le rapport introductif est notifié au requérant le 11 août 2020.

25. Par un courrier électronique du même jour, l'enquêteur préalable lui adresse une copie du dossier disciplinaire et l'informe que, s'il souhaite faire usage de son droit à être entendu, une audition est fixée le 11 septembre 2020.

26. Le 10 septembre 2020, le conseil du requérant adresse un mémoire en défense auquel sont jointes plusieurs annexes. Dans le courrier d'accompagnement, il précise que son client ne prévoit pas de comparaître à l'audition prévue le lendemain, eu égard au caractère incomplet du dossier disciplinaire.

27. Le 21 septembre 2020, le DGJ *a. i.* adopte une proposition de sanction disciplinaire lourde conforme au rapport introductif, qui se fonde sur les mêmes transgressions disciplinaires et les mêmes faits que ceux y énoncés.

Le requérant prend connaissance de cette proposition le 23 septembre 2020.

28. Le 2 octobre 2020, le conseil du requérant adresse une requête en reconsidération au conseil de discipline.

29. Le 3 novembre 2020, l'inspecteur général de la police fédérale dépose son rapport d'expertise dans lequel il estime que la proposition de sanction lourde retenue par l'autorité disciplinaire supérieure est adéquate. Il indique, notamment, ce qui suit :

« Pour ces motifs, j'estime que les faits constituent une transgression disciplinaire au sens de l'article 3 LD et peuvent être qualifiés comme suit :

Inspecteur principal de police, membre d'une direction judiciaire déconcentrée (PJF LIÈGE), avoir manqué à ses obligations professionnelles et avoir eu un comportement de nature à mettre en péril la dignité de la fonction pour :

Entre le 05/11/2014 et le 19/02/2019, avoir, à plusieurs reprises, consulté la banque de données informatisées du registre national à des fins purement privées, en effectuant des recherches sur sa propre identité et celles de membres de sa famille ».

Au préalable, sous le titre « 3.1. Quant aux manquements aux obligations professionnelles et à la dignité de la fonction » (p. 6-7), ce rapport d'expertise relève, entre autres, que :

« [...]

[...] concrètement, il s'agit de recherches effectuées entre le 05/11/2014 et le 19/02/ 2019, au sujet de sa propre identité (9 dates), celle de son épouse (2 dates),

celle de sa fille (5 dates) ainsi que celle de son père (décédé, voir supra) (1 date) ».

30. Le 11 novembre 2020, le conseil du requérant transmet une note au président du conseil de discipline, dans laquelle il conteste l'analyse de l'inspecteur général.

31. Le lendemain, se tient l'audience devant le conseil de discipline, lors de laquelle le requérant assisté de son conseil, ainsi que les représentants de l'autorité disciplinaire supérieure et de l'inspecteur général, sont entendus.

32. Le 26 novembre 2020, le conseil de discipline émet un avis qui conclut à son tour que la proposition de sanction lourde retenue par l'autorité disciplinaire supérieure est adéquate. Cet avis se fonde sur la même transgression disciplinaire que celle énoncée par l'inspecteur général dans son rapport d'expertise, en relevant que « la proposition de sanction disciplinaire contient une motivation pertinente, à cet égard, en ce qui concerne les faits commis par le requérant ». Il ajoute, « quant au fait et à son imputabilité au requérant », que :

« Les éléments d'information recueillis suffisent à dire les faits établis et à les imputer personnellement au requérant (le Conseil adopte à cet égard les éléments factuels retenus par l'Inspecteur général dans son rapport – pages 5 et 6) ».

33. Le 21 décembre 2020, le DGJ *a. i.*, en sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure, inflige au requérant la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de dix pour cent pendant deux mois.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est notifié au requérant le 24 décembre 2020.

Il reprend les griefs, dates et transgressions disciplinaires telles qu'énoncées dans le rapport introductif et la proposition de sanction disciplinaire.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Un moyen unique est pris de la violation des articles 105, 108 et 159 de la Constitution ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de

l'article 22 de la Constitution consacrant le droit à la vie privée, de la loi du 8 décembre 1992 'sur la protection de la vie privée [lire : à l'égard des traitements des données à caractère personnel]' et de « son arrêté d'exécution du 13 février 2001 », du règlement 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : RGPD) ainsi que de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', et plus particulièrement son article 132 alinéa 1^{er}, de la loi du 24 mars 1999 'organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police', de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' et plus particulièrement ses articles 3, 20, 37, 38 à 38sexies, 54, 55 et 56, ainsi que de « son arrêté d'exécution du 26 novembre 2001 », en particulier ses articles 3 et 4, du principe d'impartialité, du principe de bonne administration et d'administration raisonnable, du principe de pondération, du devoir de minutie, du principe de loyauté, du principe de confiance légitime, du principe de sécurité juridique, du principe d'équitable procédure, du principe suivant lequel la charge de la preuve incombe à l'autorité disciplinaire et du principe général de droit du respect dû aux droits de la défense, du dépassement du délai raisonnable, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs, de l'absence d'éléments matériellement exacts, pertinents et légalement susceptibles d'être pris en considération, de l'erreur (manifeste) d'appréciation ainsi que de la méconnaissance du principe du raisonnable et du principe de proportionnalité, et de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et plus particulièrement ses articles 2 et 3.

Ce moyen unique comporte quatre branches.

En une première branche, le requérant reproduit les arguments qu'il a fait valoir dans ses écrits de procédure disciplinaire quant à la tardiveté alléguée du rapport introductif. Il relève que, contrairement à ce qu'indique ce rapport, le DGJ *a. i.* n'a pas pris connaissance des faits le 17 avril 2020 mais le 27 novembre 2019, par le courrier que lui a adressé le procureur général [lire : le procureur du Roi] de Liège. Il souligne que le DGJ *a. i.* a pu en prendre connaissance alors que le mandat d'arrêt lui avait été décerné le même jour à 10h58, ce qui confirme en réalité à ses yeux l'hypothèse que l'autorité disciplinaire a pu avoir un entretien téléphonique avec un magistrat du parquet à la même date et disposer ainsi de plus amples informations que celles reprises dans ledit courrier.

Il estime également que le contenu de ce courrier est amplement suffisant pour permettre une prise de connaissance de faits susceptibles de constituer une transgression disciplinaire. Il fait valoir que, suivant les articles 38 et 56 de la loi du 13 mai 1999 ‘portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police’ et l’article 4 de l’arrêté royal du 26 novembre 2001 portant exécution de cette loi, il n’est pas exigé à ce stade une connaissance complète et détaillée des faits, laquelle peut s’acquérir par la suite au moyen d’une enquête préalable. Selon lui, l’existence de soupçons quant à la commission de faits susceptibles d’être qualifiés disciplinairement suffit à cet égard, l’autorité disciplinaire compétente étant informée, dès le 27 novembre 2019, de la possible existence de faits disciplinaires retenus contre lui, puisque son nom était repris dans ce courrier.

Il considère que cette situation est comparable à celle décrite dans le rapport de l’auditeur rapporteur précédant l’arrêt n° 245.555 du 27 septembre 2019. Il ajoute ne pas comprendre les raisons pour lesquelles, sur la base du courrier du 27 novembre 2019, une procédure de suspension par mesure d’ordre a pu être entamée alors que le ministre de l’Intérieur compétent pour adopter cette mesure est assisté du même service DGR/TWIK de la police fédérale que l’autorité disciplinaire.

Il en conclut que :

« Le Rapport introductif notifié le 11 août 2020 est donc largement hors délai pour avoir été notifié plus de six mois après la prise de connaissance des faits par une autorité disciplinaire compétente, l’action disciplinaire était prescrite à cette date et l’Autorité disciplinaire aurait dû classer l’affaire sans suite, les faits [lui] disciplinairement reprochés [...] pour lesquels il est sanctionné par l’acte attaqué (Faits de consultations du RN à des fins privées entre le 5 novembre 2014 et le 19 février 2019) n’étant pas les mêmes que ceux instruits par le Juge d’instruction dans le cadre de sa saisine limitée (Période infractionnelle entre le 25 juin 2019 et le 27 novembre 2019), ainsi que le requérant le démontre également dans ses écrits de défense disciplinaire qui doivent être tenus ici pour intégralement reproduits, l’Autorité disciplinaire n’ayant d’ailleurs pas notifié de suspension de la procédure disciplinaire sur le fondement de l’article 56 de la loi disciplinaire pour cause d’information judiciaire ou de poursuites pénales pour de mêmes faits ».

En une deuxième branche, il soutient que l’autorité disciplinaire supérieure l’a sanctionné, non pas en raison d’une transgression disciplinaire comme l’envisageaient les avis de l’inspecteur général de la police fédérale et du conseil de discipline, mais pour plusieurs transgressions. Il relève qu’en effet, elle l’a sanctionné pour une consultation du registre national effectuée le 31 juillet 2019, ce que ne proposaient pas les deux instances précitées. Il en déduit que cette autorité disciplinaire s’est écartée de l’avis du conseil de discipline sans toutefois le lui

notifier préalablement et lui permettre ainsi de remettre un mémoire de défense dans le délai prescrit par l'article 54 du statut disciplinaire. Il en déduit qu'elle a violé les articles 54 et 55 du statut disciplinaire ainsi que les droits de la défense.

En une troisième branche, il reproduit les termes de son mémoire en défense du 10 septembre 2020 selon lesquels lesdits moyens de preuve ont, à ses yeux, été obtenus au départ exclusif d'un *login* de contrôle de ses différentes consultations du registre national. Dans ce mémoire, il précisait que :

- la désignation de l'enquêteur préalable faisait interdiction à ce dernier de consulter les banques de données policières ou celles qui ne sont pas accessibles au public;
- ces données étaient couvertes par le secret de l'instruction;
- l'utilisation à des fins disciplinaires d'un relevé de consultation n'est pas admise eu égard aux arrêts n^{os} 235.728, 245.011 et 245.555 intervenus dans le cadre de l'utilisation de données figurant dans le système GALOP dont l'autorité policière fait usage pour l'administration de son personnel;
- ses données ont été traitées tant dans le cadre de la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel' et de ses arrêtés d'exécution que de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', entrée en vigueur le 5 septembre 2018;
- une « note DGR 2018/2932 » du 27 mars 2018 ayant pour objet l'utilisation de certaines données administratives à des fins disciplinaires et d'évaluation n'a été adoptée que dans le cadre de la loi du 8 décembre 1992 et ne vise pas dans son annexe les types de données qui ont été consultées à son sujet;
- l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' a été méconnu puisque cette disposition n'autorise la consultation de données que pour des missions de polices administrative et judiciaire, ce qui n'est pas le cas lorsqu'on réalise un *login* de contrôle des consultations, de sorte que l'autorité disciplinaire lui reproche ce qu'elle-même n'a pas respecté.

Il reprend également la motivation de son recours en reconsidération qui, au vu de la position adoptée dans la proposition de sanction, indiquait que :

- le relevé des consultations effectuées par les enquêteurs dans le cadre de l'instruction pénale ne pourrait pas être utilisé à des fins disciplinaires puisqu'il résulte également d'un *login* de contrôle des consultations réalisées par ses soins dans le registre national;

- il importe peu que le *login* de contrôle réalisé par l'autorité disciplinaire ait été réalisée par le service compétent de la police fédérale (DRI) puisque ce *login* est en lui-même irrégulier;
- rien n'établit que l'avertissement présent sur PORTAL invoqué par l'autorité disciplinaire l'était bien pour chacune des consultations qu'il a réalisées; en outre, même si cela devait être le cas, cet avertissement ne suffit pas à régulariser le recours à un *login* de contrôle à des fins disciplinaires;
- considérer qu'il relève de son devoir de démontrer que les consultations qu'il a réalisées répondaient à des motifs de polices administrative ou judiciaire aboutit à renverser la charge de la preuve, ce qui ne peut être admis;
- il n'est pas démontré que la réalisation d'un tel *login* de contrôle remplit toutes les conditions imposées par le RGPD et, avant lui, par la loi du 8 décembre 1992;
- les obligations d'information contenues aux articles 13 et 14 du RGPD n'ont pas été respectées de sorte que les traitements de ses données sont illicites.

Il reproduit encore l'argumentation développée dans son mémoire de défense complémentaire du 11 novembre 2020 déposé à la suite du rapport d'expertise, en y exposant notamment que :

- la référence faite par l'inspecteur général à l'arrêt n° 233.096 n'est pas pertinente dans la mesure où le moyen n'était pas pris de la violation du droit à la vie privée mais portait plus exactement sur l'application de l'article 25 du statut disciplinaire;
- un moyen automatisé mis en place pour contrôler la correcte application d'une loi protectrice de la vie privée doit lui-même être soumis à l'application de cette loi;
- le recours à un *login* de contrôle à des fins disciplinaires ne peut se concevoir sans qu'il n'ait fait l'objet d'une concertation au sens de la loi du 24 mars 1999 'organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police', ce que l'organe de contrôle de l'information policière a rappelé dans un avis du 1^{er} avril 2020 concernant l'utilisation de badges et des données résultant de cette utilisation.

Il relève que, sans rencontrer les arguments qui précèdent, l'autorité disciplinaire supérieure s'est contentée de faire siennes les « conclusions du conseil de discipline telles que reprises *supra* » qui, lui-même, se borne à renvoyer à l'avis de l'inspection générale, motivation par référence qu'il conteste. Se référant à des extraits du rapport introductif, il souligne que l'identification des faits y détaillés quant à la consultation et l'entité consultée est exclusivement le résultat de « la réalisation d'un *login* contrôle de [ses] consultations dans les banques de données légalement accessibles aux services de police », sur la période du 1^{er} octobre 2014 au 8 octobre 2019, ce qu'il juge contraire aux dispositions visées au moyen. Il se

réfère également à un arrêt de la Cour de cassation du 8 décembre 2006 qui, rejetant le pourvoi de l'ordre des architectes, a validé la décision du conseil d'appel de cet ordre des architectes de ne pas faire application, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, d'un traitement de données à caractère personnel qui méconnaît les dispositions de la loi sur la protection de la vie privée. Il souligne, en outre, que l'utilisation d'un *login* de contrôle impliquant un traitement de données à caractère personnel à des fins disciplinaires, qui plus est pour des données de consultations remontant à 2014, n'a été soumise à aucune négociation ou concertation préalable avec les organisations syndicales.

Il fait encore valoir que l'avis du conseil de discipline sur la régularité des moyens de preuves utilisés, outre la référence qu'il fait au rapport d'expertise, est en réalité fondé sur l'article 32 du titre préliminaire du Code de procédure pénale qui, par définition, n'est pas applicable à une procédure disciplinaire diligentée sur base de la loi du 13 mai 1999. Il ajoute qu'en tout état de cause, en référence à cette dernière disposition, les formalités prévues par la législation sur la protection de la vie privée et par la loi du 24 mars 1999 précitée sont substantielles puisqu'elles ont un caractère essentiel et qu'elles sont prises dans l'intérêt de l'agent. Il souligne que l'arrêt n° 235.728 du 13 septembre 2016 a d'ailleurs relevé le caractère d'ordre public de la loi du 8 décembre 1992. Il renvoie également à l'arrêt n° 245.555 qui a rejeté la possibilité d'utiliser une preuve obtenue irrégulièrement en matière disciplinaire.

En une quatrième branche, il critique la motivation de l'acte attaqué. Il souligne que, s'agissant d'une sanction disciplinaire, elle ne doit pas seulement porter sur la matérialité des faits et leur caractère répréhensible, mais aussi sur l'adéquation de la sanction eu égard à la gravité de ces faits, ce qui doit amener l'autorité à exposer les raisons qui l'ont conduite à choisir la peine applicable. Cette motivation est, à ses yeux, le contrepoint du pouvoir discrétionnaire dont bénéficie l'autorité, étant entendu que l'autorité disciplinaire doit prendre en considération l'ensemble des circonstances de la cause, y compris, le cas échéant, les circonstances atténuantes ou d'excuse invoquées par l'agent poursuivi.

Il est d'avis qu'en l'espèce, l'autorité disciplinaire n'a pas tenu compte de circonstances favorables dont l'inspecteur général de la police fédérale faisait état dans son rapport et que le conseil de discipline a relevées à son tour. Il estime que cette autorité ne s'est pas comportée comme l'aurait fait tout autre autorité placée dans les mêmes circonstances. Il ajoute que sa décision est motivée par référence à l'avis du conseil de discipline, lequel se prononce toutefois, selon lui, de manière générale et abstraite lorsqu'il se réfère à la « jurisprudence en la matière ». Il considère qu'aucun des arguments qu'il a présentés tout au long de la procédure

disciplinaire n'a été pris en considération, ce qui laisse transparaître la volonté de la partie adverse de le sanctionner lourdement quelle que soit sa défense.

Il indique que la motivation retenue par l'acte attaqué pour exclure la possibilité d'une sanction légère n'est pas adéquate puisque tout manquement disciplinaire révèle en soi la méconnaissance d'un principe déontologique, d'une loi ou d'un règlement ainsi que l'absence d'un comportement exemplaire, et que l'article 4 du statut disciplinaire permet néanmoins de prononcer une sanction légère. Il relève en outre que la référence au respect de la vie privée ne peut également se concevoir dans la mesure où les consultations portaient, d'une part, sur ses propres données et, d'autre part, sur celles de son épouse et de sa fille qui ont indiqué que ces consultations n'avaient pas été faites à leur insu.

Il précise, enfin, que la circonstance évoquée dans l'acte attaqué que l'article 17 de la loi du 25 novembre 2018 modifie l'article 13 de la loi du 8 août 1983 en augmentant les sanctions pénales qu'elle commine n'est pas admissible pour refuser d'appliquer une sanction disciplinaire inférieure, parce que, d'après lui, rien n'établit qu'il a commis l'infraction pénale prévue par cet article 13 et que l'autorité disciplinaire ne dispose d'aucune compétence pour se prononcer sur ce point.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, il reproduit ce qu'il exposait déjà dans sa requête. Il ajoute que les explications de la partie adverse à propos du délai raisonnable n'empêchent pas que le délai de six mois prescrit par l'article 56 de la loi disciplinaire n'a pas été respecté.

Sur la deuxième branche, il précise qu'à la suite de l'acte attaqué et en vertu de l'article 57 du statut disciplinaire, le feuillet des sanctions disciplinaires retenues contre lui porte la mention de plusieurs transgressions disciplinaires alors qu'une seule transgression a été retenue par le conseil de discipline. Il souligne que le constat partagé par la partie adverse que l'autorité disciplinaire supérieure a retenu, contrairement à l'avis du conseil de discipline, une consultation irrégulière du registre national réalisée le 31 juillet 2019 suffit à considérer que cette autorité s'est écartée de cet avis.

Sur la troisième branche, il indique d'emblée qu'au vu de la réponse de la partie adverse, le moyen est également pris de la violation de l'article 56, § 2, de la loi du 30 juillet 2018 qui est une législation d'ordre public. Il fait valoir que les justifications que cette dernière a avancées dans son mémoire en réponse ne

suffisent pas à valider les moyens de preuve employés à son égard. Il considère que la partie adverse se réfère aux dispositions du RGPD alors que le traitement de ses données est déjà intervenu avant l'entrée en vigueur de ce règlement. Il souligne que, pour cette période antérieure, l'autorité disciplinaire devait respecter la loi du 8 décembre 1992 et ses arrêtés d'exécution, à laquelle la note interne du 9 octobre 2007 se réfère explicitement. Il en déduit qu'à cette époque, le relevé de consultations n'était pas autorisé à des fins disciplinaires pour les raisons exposées dans les arrêts n° 235.728, 245.011 et 245.555.

Il souligne également que l'article 56, § 2, de la loi du 30 juillet 2018 exclut la possibilité d'utiliser les fichiers de journalisation dans un cadre disciplinaire. Au surplus, l'article 27 de la même loi auquel renvoie l'article 56, § 2, précité, ne retient pas un traitement effectué à de telles fins. Il ajoute que l'autorité disciplinaire n'est pas l'autorité de contrôle compétente au sens de l'article 56, § 3, de la loi précitée, à laquelle les fichiers de journalisation doivent éventuellement être mis à disposition.

Il fait enfin valoir que les arrêts du Conseil d'État cités par le mémoire en réponse et qui ont admis l'application de la jurisprudence « Antigone » sont issus d'une chambre néerlandophone alors que le présent recours relève d'une chambre francophone qui s'est prononcée dans le sens des arrêts qu'il a déjà pu citer dans sa requête.

Sur la quatrième branche, il se réfère à sa requête.

IV.1.3. Le dernier mémoire du requérant

Sur la première branche, le requérant estime que le raisonnement de l'auditeur rapporteur a pour conséquence d'ajouter à l'article 56, alinéa 1^{er}, précité, une condition qu'il ne prévoit pas, en considérant que le délai de six mois imposé pour la rédaction d'un rapport introductif ne peut pas débiter tant que l'autorisation du ministère public n'est pas octroyée pour entamer une enquête préalable. Il est d'avis que, selon cet article, la « prise de connaissance des faits ou la constatation par une autorité disciplinaire compétente » suffit à faire débiter ce délai, ce qui est le cas, selon lui, dès la « connaissance d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire » qui permet de diligenter une enquête préalable, tandis que la « connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à sanction » s'apprécie au terme dudit délai de six mois lorsqu'il s'agit alors de décider d'entamer ou non des poursuites disciplinaires sur la base des éléments recueillis lors de ladite enquête préalable.

Il considère, par ailleurs, qu'il est erroné de considérer que, le 27 novembre 2019, l'autorité disciplinaire compétente n'avait pas la possibilité de mettre en œuvre cette enquête à l'encontre du requérant. Il est d'avis qu'il suffit que l'autorité « ait connaissance de faits qui sont susceptibles de constituer une transgression disciplinaire » ou qu'elle ait des « indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire », ce que le courrier envoyé à cette date permettait de faire en faisant état de préventions d'association de malfaiteurs, d'usage frauduleux ou dans le but de nuire à son accès aux banques de données policières et de violation du secret professionnel.

Il relève encore qu'il est sans incidence que, s'agissant de la prévention relative aux consultations des banques de données policières, l'autorité disciplinaire n'avait aucun renseignement concernant l'identification de ces banques de données, la période et les personnes préjudiciées par ces consultations puisque, d'après lui, ces éléments de connaissance doivent être acquis au moment de l'entame de poursuites disciplinaires par la rédaction d'un rapport introductif, mais non au stade de la désignation d'un enquêteur préalable dans le délai de six mois précédant la rédaction de ce rapport. Il ajoute que les éléments liés à la décision de suspension provisoire par mesure d'ordre prise à l'égard du requérant le 31 janvier 2020 renforcent sa conviction qu'il n'était pas nécessaire d'attendre artificiellement le 23 mars 2020 pour mettre en œuvre une enquête préalable.

Sur la deuxième branche, il réitère son argumentation antérieure. Il ajoute que l'acte attaqué ne mentionne plus de période infractionnelle, à la différence de l'avis du conseil de discipline, et qu'il a donc nécessairement une étendue infractionnelle plus large. Il juge également erroné de considérer que seule la sanction disciplinaire est mentionnée au feuillet des sanctions disciplinaires d'un membre du personnel de la police fédérale. Il se prévaut de l'exemple qu'il produit en jugeant que cet élément lui fait grief puisqu'il n'y a pas de mention d'une période infractionnelle limitée dans le temps et que plusieurs transgressions disciplinaires sont énoncées par l'autorité dans l'acte attaqué.

Sur la troisième branche, il cite le prescrit de l'article 52 de l'arrêté royal du 13 février 2020, dont il déduit que le traitement des données en cause ne vise pas « exclusivement l'administration du personnel » et que, même dans ce cas, il ne peut en tout cas se rapporter « à des données destinées à une évaluation de la personne concernée », ce qui, à ses yeux, est le cas en l'espèce.

Il ajoute qu'il ne peut pas davantage suivre le raisonnement selon lequel « les données à caractère personnel [le concernant] n'ont pas été utilisées, quand la loi du 8 décembre 1992 était encore d'application, pour l'évaluer ou le

sanctionner ». Il considère que la collecte de telles données, en vue de l'évaluation de la personne concernée, est déjà en soi un traitement prohibé. Il poursuit en contestant que l'arrêt n° 233.096 du 1^{er} décembre 2015 trouve à s'appliquer en l'espèce, et en indiquant que demander à un policier de démontrer, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, que les consultations qu'il a réalisées répondent à des motifs de polices administrative ou judiciaire revient à inverser la charge de la preuve.

Il conteste, enfin, ne pas avoir indiqué en quoi une concertation au sens de la loi du 24 mars 1999 aurait dû avoir lieu en l'espèce. Il estime que l'organe de contrôle de l'information policière en souligne pourtant le principe dans un avis du 1^{er} avril 2020, et ajoute que « ce n'est pas sans raison si le contenu de la note DGR : Jur-2018/2932 du 27 mars 2018 relative à l'utilisation de certaines données administratives à des fins disciplinaires et d'évaluation a précisément fait l'objet « d'une concertation syndicale en date du 21 mars 2018 », condition qui à ses yeux fait défaut en ce qui concerne les données traitées à son égard.

Sur la quatrième branche, il réitère ses critiques antérieures et maintient que la motivation de l'acte attaqué n'est pas suffisamment concrète et adéquate et que la gravité de la sanction n'est pas explicitée à suffisance de droit.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Recevabilité du moyen unique

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' la requête contient « un exposé [...] des moyens ». La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter la législation interne, en particulier en ce qui concerne les règles procédurales, et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, req. n° 5475/06, § 44; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, req. n° 18880/15, § 39; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, req. n° 32610/07, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une « jurisprudence interne fournie » (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, précité, § 43). Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen, au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, précité, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé

des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine.

En l'espèce, la requête n'explique pas en quoi les articles 105, 108 et 159 de la Constitution, la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', les articles 38*bis* à 38*sexies* de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' et son arrêté d'exécution du 26 novembre 2001, le principe de bonne administration et d'administration raisonnable, le principe de pondération, le devoir de minutie, le principe de confiance légitime et le principe de sécurité juridique auraient été violés. Elle ne soutient pas davantage, ni *a fortiori* ne démontre, que l'acte attaqué a été adopté par un auteur incompetent ou que le principe du délai raisonnable aurait été méconnu.

Le moyen unique est donc irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de ces différentes règles et principes.

Par ailleurs, en tant que le moyen unique est pris de la violation de la loi du 24 mars 1999 'organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police', le requérant n'indique pas quelle disposition de cette loi est violée, ni de quelle manière elle le serait, laissant à la partie adverse et au Conseil d'État le soin d'identifier l'article, voire la disposition plus spécifique de celui auquel ou à laquelle il entend se référer. En termes de requête (p. 50) ou de mémoire en réplique (p. 17), il souligne à ce titre que « l'utilisation par la Police fédérale de "*logging* contrôles" sous la forme de traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la procédure disciplinaire, qui plus est pour des données de consultations remontant à 2014, n'a été soumise à aucune négociation ou concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives sur tous les sujets exigés par la loi de 1992 ou le RGPD au titre de la protection de la vie privée des membres du personnel », alors que, dans son dernier mémoire (pp. 14 et 15, n° 45), il semble considérer que c'est uniquement de la concertation syndicale dont il s'agit.

Le requérant n'identifie pas non plus la norme ou la mesure qui, à ses yeux, devait être précédée de telles formalités préalables, ce qui empêche d'autant plus d'identifier le texte de la loi précitée qui serait méconnu. Il convient en effet de noter, à cet égard, que l'article 3 de la loi du 24 mars 1999 précitée impose la

négociation syndicale pour « 1° les projets de loi et les réglementations de base » et « 2° les dispositions réglementaires, les mesures d'ordre intérieur ayant un caractère général et les directives ayant le même caractère », tandis que l'article 8 vise « 1° les décisions fixant le cadre du personnel des services de police [...] » et « 2° les réglementations relatives aux matières visées à l'article 3 que le Roi n'a pas considéré comme réglementations de base, ainsi que celles relatives à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci qui sont propres soit à la police fédérale, soit à un corps de la police locale ». Il s'agit dès lors systématiquement d'actes à portée réglementaire ou générale, dont le requérant reste en défaut de préciser celui qui aurait dû faire l'objet de telles opérations en l'espèce.

Tout au plus, procède-t-il par analogie avec la pièce portant la référence DGR/Jur-2018/2932 du 27 mars 2018 et qui s'intitule « Utilisation de certaines données administratives à des fins disciplinaires et d'évaluation », tout en relevant lui-même notamment que « le type de données récoltées dans le cadre du présent dossier disciplinaire n'est pas mentionné dans l'annexe à cette note qui porte essentiellement sur les données recueillies dans l'application Galop » (requête, p. 41) ou en soulignant qu'elle « exclut précisément de son champ d'application le traitement de données de consultation du RN par un membre du personnel sur la base duquel les présentes poursuites disciplinaires ont pourtant été engagées et le requérant sanctionné » (p. 50).

Le moyen unique est, dès lors, imprécis et, partant, également irrecevable sur ce point.

IV.2.2. Première branche

L'article 56, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' dispose :

« La notification du rapport introductif au membre du personnel doit avoir lieu dans les six mois qui suivent la prise de connaissance ou la constatation des faits par une autorité disciplinaire compétente. À défaut et sous réserve du second alinéa, aucune poursuite disciplinaire ne peut plus être intentée.

En cas d'information judiciaire ou de poursuites pénales pour les mêmes faits, ce délai commence à courir le jour où l'autorité disciplinaire est informée par l'autorité judiciaire, qu'une décision judiciaire définitive est prononcée ou que le dossier est classé sans suite ou l'action publique éteinte.

[...] ».

Il suit de cette disposition que le rapport introductif doit être notifié à l'agent dans les six mois de la prise de connaissance ou de la constatation des faits

par l'autorité. Lorsque les faits en question font l'objet d'une information judiciaire ou de poursuites pénales, ce délai ne commence à courir que le jour où l'autorité disciplinaire est informée, par l'autorité judiciaire, du prononcé d'une décision définitive, du classement sans suite ou de l'extinction de l'action publique. Cette disposition permet à l'autorité disciplinaire de différer les poursuites disciplinaires jusqu'à la fin de la procédure pénale mais ne l'y oblige pas. Cette autorité qui, en opportunité, use de la faculté de n'entamer les poursuites disciplinaires qu'à l'issue de la procédure pénale, doit demeurer attentive au respect du principe du délai raisonnable, qui est un corollaire du principe de sécurité juridique et qui impose de ne pas laisser l'agent, menacé d'une action disciplinaire, trop longtemps dans l'incertitude sur son sort. Elle ne peut tenir l'action disciplinaire en suspens si les moyens d'investigation dont elle dispose ou les informations qu'elle peut recevoir avant l'issue de la procédure pénale lui permettent d'apprécier les faits qui sont reprochés à l'agent, ce qui peut être le cas, notamment, lorsque celui-ci reconnaît d'emblée les faits reprochés.

Pour apprécier le moment où les informations dont elle dispose sont suffisantes pour engager une procédure disciplinaire et établir un rapport introductif à cette fin, c'est-à-dire le moment où elle peut se faire une idée claire de l'existence et de la gravité des faits et de leur imputation au membre du personnel des services de police, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation. À cet égard, le Conseil d'État exerce donc un contrôle marginal et se limite à vérifier si l'autorité disciplinaire est partie de faits exacts, si elle les a appréciés correctement et si elle a pris sa décision dans les limites du raisonnable.

En l'espèce, en tant que le requérant invoque la prescription de l'action disciplinaire diligentée contre lui, il y a lieu de relever d'emblée que cette action se fonde sur des faits survenus entre le 5 novembre 2014 et le 31 juillet 2019, tandis que l'action pénale porte entre autres sur les mêmes faits mais qui sont survenus, selon le réquisitoire joint à l'arrêt de la chambre des mises en accusation, entre le 25 juin 2019 et le 27 novembre 2019. Ce réquisitoire précise, toutefois, également que la période durant laquelle les connexions du requérant aux bases de données policières litigieuses ont été contrôlées, s'étend du 1^{er} octobre 2014 au 8 octobre 2019 et qu'il a été « constaté que chaque année l'inculpé consulte ses propres données ainsi que celles de sa famille au RNN ». Il peut ainsi en être déduit que l'ensemble des faits visés par la procédure disciplinaire correspondent à ceux qui font l'objet de l'instruction pénale à charge du requérant, ce qui correspond à des « poursuites pénales » au sens de l'article 56, alinéa 2, précité.

En conséquence et pour ces faits, conformément à cet article, le délai de prescription de six mois ne court pas encore lorsque le rapport introductif est notifié

au requérant, le 11 août 2020. Il ne ressort, en effet, pas des éléments du dossier que l'autorité disciplinaire compétente est informée, avant cette date, d'une décision judiciaire définitive, du classement sans suite du dossier ou de l'extinction de l'action publique dirigée contre lui. En outre, la partie adverse ne doit pas notifier au requérant une décision de faire application de cet article. La suspension du délai de prescription en cas d'information judiciaire ou de poursuites pénales découle de la loi du 13 mai 1999 elle-même, sans que cette suspension soit subordonnée à la prise d'une décision par l'autorité disciplinaire.

En sa première branche, le moyen unique n'est pas fondé.

IV.2.3. Deuxième branche

Sur la deuxième branche, l'article 54, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 mai 1999 dispose :

« Lorsque l'autorité disciplinaire supérieure envisage de s'écarter de l'avis, elle doit en indiquer les raisons et les porter, avec la sanction envisagée, à la connaissance de l'intéressé. Ce dernier peut remettre un mémoire dans les dix jours de la notification, à peine de déchéance ».

En l'espèce, l'avis du conseil de discipline relève que « la proposition de sanction disciplinaire contient une motivation pertinente, à cet égard, en ce qui concerne les faits commis par le requérant », tout en en déduisant que « la transgression dont il est question en l'espèce » consiste dans le fait d'« avoir manqué à ses obligations professionnelles et avoir eu un comportement de nature à mettre en péril la dignité de sa fonction pour : entre le 05/11/2014 et le 19/02/2019, avoir, à plusieurs reprises, consulté la banque de données informatisées du registre national à des fins purement privées, en effectuant des recherches sur sa propre identité et celles de membres de sa famille ».

Ce faisant, le conseil de discipline n'identifie, il est vrai, qu'une transgression disciplinaire, en se référant à des faits commis entre les deux dates précitées, ce qui correspond au rapport d'expertise de l'inspecteur général. À l'instar du rapport introductif et de la proposition de sanction, l'acte attaqué indique, en revanche, au point « 8. Qualification des transgressions disciplinaires », que « les transgressions disciplinaires suivantes sont retenues » à sa charge, étant le fait d'avoir procédé à des consultations irrégulières dans une banque de données policières, le fait d'avoir été dans l'incapacité de justifier ces consultations par l'exécution d'une quelconque mission de police judiciaire ou de police administrative, et le fait de ne pas avoir, en dépit de son serment, respecté en tout temps les lois et les règlements qu'il cite. L'acte attaqué vise, par ailleurs, sous le point « 7. Établissement et imputabilité des faits », des consultations dans le RRN,

de données concernant le requérant ainsi que d'autres personnes, sur une durée qui s'étend, non pas du 5 novembre 2014 au 19 février 2019, mais jusqu'au 31 juillet de la même année, ce qui représente une consultation supplémentaire à cette dernière date, au regard du rapport d'expertise et de l'avis du conseil de discipline précités. En l'occurrence, elle a trait à l'une des cinq consultations effectuées par le requérant à propos des données de V. B., qui paraît être sa fille, ce qu'il ne conteste nullement.

De telles différences ne peuvent toutefois justifier que l'auteur de l'acte attaqué se serait écarté de cet avis, comme le prétend erronément le requérant. Si celle qui porte sur l'existence d'une ou de plusieurs transgressions disciplinaires est purement sémantique, dès lors que celles-ci visent en substance, chaque fois, le fait d'avoir consulté irrégulièrement des banques de données policières, la non-prise en compte de la date du 31 juillet 2019 par l'inspecteur général et le conseil de discipline procède manifestement d'une erreur matérielle. En effet, outre que l'avis en cause souligne la « motivation pertinente [...] en ce qui concerne les faits commis par le requérant » de la proposition de sanction, il précise expressément qu'il « adopte [...] les éléments factuels retenus par l'Inspecteur général dans son rapport – pages 5 et 6 ». Or celui-ci expose, dans lesdites pages, « que, concrètement, il s'agit de recherches effectuées entre le 05/11/2014 et le 19/02/2019, au sujet de sa propre identité (9 dates), celle de son épouse (2 dates), celle de sa fille (5 dates) ainsi que celle de son père (décédé, voir *supra*) (1 date) ». Il y est donc bien question de « 5 dates » à propos de la fille du requérant, ce qui correspond aux indications de l'acte attaqué qui mentionne, à son sujet, des consultations « les 05.11.14, 03.06.15, 18.05.18, 19.02.19 et 31.07.19 ».

Par conséquent, c'est à bon droit que l'auteur de l'acte attaqué indique, sous le titre « Avis de l'autorité disciplinaire quant à l'avis du Conseil de discipline » : [j]e fais miennes les conclusions du Conseil de discipline telles que reprises *supra* ».

La référence à l'article 57 de la loi du 13 mai 1999, outre qu'elle est tardive et partant irrecevable, n'est pas de nature à modifier ce constat.

En sa deuxième branche, le moyen unique n'est pas fondé.

IV.2.4. Troisième branche

Selon une jurisprudence constante, l'action disciplinaire est indépendante de l'action pénale, sous la seule réserve du constat de la matérialité des faits. L'autorité disciplinaire, qui doit rester attentive au principe du délai raisonnable, a l'obligation de traiter le dossier de l'agent avec diligence et doit

mener l’instruction administrative aussi loin que possible, surtout si les moyens d’investigation dont elle dispose lui permettent d’apprécier les faits qui sont reprochés à l’agent sans devoir attendre l’issue de la procédure pénale.

L’un des corollaires de ce principe de l’autonomie de l’action disciplinaire par rapport à l’action pénale tient au fait que l’autorité disciplinaire ne doit pas déférer aux requêtes du ministère public de surseoir à statuer, ni subordonner sa décision à son autorisation. L’autorité judiciaire est, en effet, sans compétence quant à ce. Si elle entend y réserver une suite favorable, elle doit s’en expliquer concrètement, la seule référence à pareille demande ne pouvant suffire.

S’agissant de la compatibilité des pouvoirs d’investigation des autorités disciplinaires avec les éléments couverts par le secret de l’instruction, l’article 57, § 1^{er}, du Code d’instruction criminelle dispose, entre autres, que « sauf les exceptions prévues par la loi, l’instruction est secrète ».

L’article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire prévoit, par ailleurs, que :

« Le ministère public décide de la communication et de la copie des actes d’instruction et de procédure dans la cadre d’affaires disciplinaires ou à des fins administratives ».

Inséré dans le Code judiciaire par la loi du 27 décembre 2012 ‘portant des dispositions diverses en matière de justice’, cet alinéa a été justifié comme suit dans les travaux préparatoires :

« La compétence du ministère public d’autoriser la consultation ou la copie à des fins disciplinaires ou administratives est explicitement déterminée à l’article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire. [...] Ceci donne également une base juridique explicite pour la communication de jugements ou arrêts à cette autorité disciplinaire. Ceci est nécessaire vu que l’article 22 de la Constitution, qui garantit le droit à la vie privée, exige une base légale explicite pour déroger à ce droit » (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2011-2012, Projet de loi ‘portant des dispositions diverses en matière de justice’, n° 53-2489/001, pp. 17 et 21).

Enfin, selon la circulaire n° 6/2018 du collège des procureurs généraux près les cours d’appel « relative à l’autorisation de consulter le dossier répressif ou d’en obtenir copie » du 3 mai 2018, telle que révisée le 16 janvier 2020 :

« La protection du secret de l’instruction préparatoire implique qu’il soit fait un usage prudent, cohérent et coordonné de la compétence générale et globale du ministère public, et il ne peut pas y être recouru pour vider systématiquement le secret de l’instruction de sa substance.

En ce qui concerne la compétence du ministère public relative à l’octroi d’un droit de consultation et/ou de copie – en particulier, l’exercice de cette compétence, en fonction du cas, par le procureur général, le procureur fédéral, le procureur du Roi ou l’auditeur du travail – l’exposé des motifs de la loi du 27

décembre 2012 a souligné que cette question ferait l'objet de directives internes du ministère public.

Les directives suivantes doivent être prises en considération dans le cadre de l'exercice de la compétence globale.

Le secret de l'information reste la règle, et la consultation l'exception.

[...] ».

En l'espèce, si, comme le soutient le requérant, le fondement de l'acte attaqué ne se limite pas aux indications figurant dans l'arrêt de la chambre des mises en accusation et le réquisitoire y annexé, mais s'étend aux éléments recueillis dans le cadre de l'enquête préalable, il n'apparaît pas, et le requérant ne le démontre pas, que ceux-ci l'auraient été en violation du secret de l'instruction. L'autorisation a été donnée, en application de l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire, de faire usage de l'arrêt précité, lequel contient plusieurs indications ayant servi de fondements à l'acte attaqué, tandis que les autres renseignements ne proviennent pas de pièces du dossier judiciaire mais du relevé effectué par le service de police compétent, soit le DRI, des consultations auxquelles le requérant s'est livré, à des fins de « contrôle interne » et de « vérification de la légalité de la recherche ».

En conséquence, il n'est pas démontré que la réalisation d'un tel relevé, par ce service et à l'égard d'un membre du personnel de police, porte atteinte au secret de l'instruction.

Ce grief n'est pas fondé.

Par ailleurs, il n'est pas contesté que le contrôle susvisé, intervenu au début du mois de juin 2020, n'a donné lieu à aucune consultation du RRN ou d'autres banques de données par le DRI, puisqu'il s'est limité à effectuer un relevé des consultations de telles sources par le requérant dans PORTAL.

À cet égard, l'article 56 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', en vigueur depuis le 5 septembre 2018, dispose :

« § 1^{er}. Les fichiers de journalisation sont établis dans des systèmes de traitement automatisé au moins pour les traitements suivants : la collecte, la modification, la consultation, la communication, y compris les transferts, l'interconnexion et l'effacement.

Les fichiers de journalisation de consultation et de communication permettent d'établir :

1° le motif, la date et l'heure de ces traitements;

2° les catégories de personnes qui ont consulté les données à caractère personnel, et si possible, l'identification de la personne qui a consulté ces données;

3° les systèmes qui ont communiqué ces données;
4° et les catégories de destinataires des données à caractère personnel, et si possible, l'identité des destinataires de ces données.

Le Roi peut déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres après avis de l'autorité de contrôle compétente, d'autres types de traitements pour lesquels les fichiers de journalisation sont établis.

§ 2. Les fichiers de journalisation sont utilisés uniquement à des fins de vérification de la licéité du traitement, d'autocontrôle, de garantie de l'intégrité et de la sécurité des données à caractère personnel et à des fins visées à l'article 27.

§ 3. Le responsable du traitement et le sous-traitant mettent les journaux à la disposition de l'autorité de contrôle compétente, sur demande ».

Selon les travaux préparatoires de la loi précitée du 30 juillet 2018, l'article en cause permet l'utilisation de fichiers de journalisation tels que celui consulté en l'espèce, à des fins notamment d'autocontrôle et, partant, de « procédures disciplinaires internes des autorités compétentes » (*Doc. parl.*, Ch. 2017-2018, n° 54-316/001, p. 102). Il transpose l'article 25 de la directive européenne 2016/680 du 27 avril 2016 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil'.

Contrairement à ce que le requérant soutient dans son mémoire en réplique, aucune violation de l'article 56, § 2, précité, n'est ainsi démontrée. Son paragraphe 3 ne fait pas non plus obstacle à ce que l'autorité disciplinaire compétente se voit communiquer le résultat de l'utilisation des fichiers de journalisation en cause, dès lors qu'il impose tout au plus au responsable du traitement des données et au sous-traitant de mettre les journaux à la disposition de l'autorité de contrôle compétente, si celle-ci en fait la demande.

S'agissant du registre national litigieux, l'article 17 de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques', tel qu'inséré par la loi du 25 novembre 2018 et complété par la loi du 5 mai 2019, dispose, en outre et de manière plus spécifique, depuis son entrée en vigueur le 23 décembre 2018, ce qui suit :

« Chaque autorité publique, organisme public ou privé ayant obtenu l'autorisation d'accéder aux informations du Registre national des personnes physiques, en ce compris les services de police, ainsi que ceux de la Justice cités aux articles 5 et 8 doit être en mesure de pouvoir justifier les consultations effectuées, que celles-ci se fassent par un utilisateur individuel ou par un système informatique automatique. À cet effet, afin d'assurer la traçabilité des consultations, chaque utilisateur tient un registre des consultations.

Ce registre indique l'identification de l'utilisateur individuel ou du processus ou du système qui a accédé aux données, les données qui ont été consultées, la façon dont elles ont été consultées, à savoir en lecture ou pour modification, la date et l'heure de la consultation ainsi que la finalité pour laquelle les données du Registre national des personnes physiques ont été consultées.

Le registre des consultations est conservé au moins 10 ans à partir de la date de la consultation. Il est également certifié.

Le registre des consultations est tenu à la disposition de l'Autorité de protection des données.

Les services du Registre national des personnes physiques tiennent également un registre des consultations des utilisateurs et communications effectuées. Ce registre indique l'identification de l'utilisateur qui a accédé aux données ou obtenu communication de celles-ci, les données qui ont été consultées ou communiquées, la façon dont elles ont été consultées, à savoir en lecture ou pour modification, ou communiquées, la date et l'heure de la consultation ou de la communication ».

Selon les travaux préparatoires de la loi du 25 novembre 2018, cet article 17 répond au vœu de « la Commission de la protection de la vie privée, qui estime “que tout responsable de traitement qui accède au Registre national doit journaliser ses accès en conservant qui a eu accès à quelle(s) donnée(s), quant et pourquoi et ce jusqu’à 10 ans après la consultation” », de sorte que « le projet de loi prévoit que chaque utilisateur du Registre national doit mettre en œuvre un *logging* des consultations sur une période de 10 ans; cette disposition étant sanctionnée pénalement (cf. l'article 13 de la loi du 8 août 1983 tel que modifié par l'article 19 du projet de loi) » (*Doc. parl.*, Ch. 2017-2018, n° 54-316/001, p. 28).

Il s'ensuit que la partie adverse n'est pas seulement autorisée, comme le prétend le requérant, à traiter des données à caractère personnel dans le cadre de missions de police administrative ou judiciaire qui sont exclusivement visées par l'article 44/1, § 1^{er}, de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police', mais également dans le cadre d'autocontrôles, lorsqu'il s'agit de vérifier que son propre personnel de police utilise les données à caractère personnel auxquelles il a accès en vue de la réalisation des missions précitées.

En conséquence, dans la mesure où les dispositions précitées de la loi du 30 juillet 2018 ou insérées par la loi du 25 novembre 2018 n'étaient pas applicables dans le cadre des arrêts invoqués par le requérant, leurs enseignements ne sont pas transposables en l'espèce, ledit contrôle ayant eu lieu, pour rappel, au mois de juin 2020.

L'article 4 de l'arrêté royal du 7 juillet 2003 'autorisant certains membres de la police locale et de la police fédérale à accéder aux informations du

Registre national des personnes physiques et à en utiliser le numéro d'identification' dispose en tout état de cause :

- « L'identité des membres de la police locale ou de la police fédérale qui consultent le registre national ainsi que les données consultées sont enregistrées dans un système de contrôle.

Ces informations sont conservées pendant 5 ans et tenues à la disposition de la Commission de la protection de la vie privée.

Les membres du personnel visés à l'article 1^{er}, alinéa 2, s'engagent à souscrire une déclaration écrite aux termes de laquelle ils s'engagent à préserver la sécurité et la confidentialité des informations auxquelles ils reçoivent accès.

La liste des membres du personnel visés à l'article 1^{er}, alinéa 2, est tenue à la disposition de la Commission de la protection de la vie privée ».

Le rapport au Roi qui précède l'adoption de cet arrêté royal expose, à ce sujet, que :

- « Un système de contrôle interne est instauré afin d'enregistrer tout accès au registre national. Ce système permettra de détecter tout usage abusif et remplace la liste annuelle de toutes les personnes autorisées par le projet d'arrêté à accéder aux informations et à utiliser le numéro d'identification du registre national.

Ce système de contrôle interne enregistrera l'identité des membres de la police locale ou de la police fédérale qui consultent le registre national ainsi que les données consultées. Les listings seront tenus à la disposition de la Commission de la protection de la vie privée qui pourra les consulter à tous moments.

Il convient de rappeler que les membres du personnel du corps de la police locale et de la police fédérale sont tenus par une obligation de confidentialité à l'égard des informations auxquelles ils reçoivent accès ».

Dans son avis n° 46/2002 du 4 novembre 2002, la Commission de la protection de la vie privée relève, en outre, que :

- « L'importance des missions de maintien de l'ordre public et de la sécurité justifie sans doute une telle extension de l'accès aux données. La rapidité et la précision des interventions nécessitent des informations concrètes, ce tant pour l'appareil policier même que pour les citoyens concernés (par exemple, en cas de confusion ou de malentendu possible).

Toutefois, cette autorisation n'est acceptable selon la Commission que si l'utilisation de ce droit fait l'objet d'un contrôle strict et concret. L'article 4 du projet satisfait partiellement à cette condition. Il prévoit l'organisation d'un système de contrôle qui enregistre l'identité des membres de la police locale et de la police fédérale qui consultent le Registre national. Le délai de conservation de ces log-ins est de cinq ans. Pour que ce contrôle soit efficace, la Commission considère que l'enregistrement ne doit pas se limiter à la seule identité de la personne qui consulte le Registre national mais doit également mentionner l'identité de la personne qui fait l'objet de la demande et le type d'informations demandées. Cela permettra de vérifier si la condition de proportionnalité est respectée. La Commission souligne par ailleurs qu'outre la compétence du mécanisme de protection des données propre aux services de police fédéraux prévue à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police, il ne peut évidemment

être porté atteinte à la compétence de contrôle que lui confère la loi du 8 décembre 1992. Un arrêté royal devrait dès lors prévoir explicitement que la Commission peut, dans le cadre de son pouvoir de contrôle, avoir accès à ces listings qui doivent être tenus à sa disposition.

La Commission souhaite également insister sur le fait que les membres du corps autorisés à accéder à ces données devraient être clairement informés du caractère sensible de cette autorisation sur le plan du respect de la vie privée, ce afin d'éviter tout accès abusif.

Il en résulte qu'à tout le moins depuis l'entrée en vigueur de cet arrêté royal, le 25 septembre 2003, un système de contrôle interne est expressément prévu au sein des services de police, afin de détecter tout usage abusif du registre national par ses membres. Ce système de contrôle interne permet de collecter et de conserver l'identité des membres de la police locale ou fédérale qui consultent le registre national ainsi que les données consultées, à de telles fins.

Le requérant n'en conteste pas l'applicabilité au cas d'espèce, de sorte que, vainement, il développe une argumentation selon laquelle les données le concernant seraient « destinées à une évaluation de la personne concernée », au sens de l'article 52, alinéa 2, de l'arrêté royal du 13 février 2001 'portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel', lequel a été abrogé par la loi du 30 juillet 2018 précitée.

En conséquence, nonobstant les évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis l'entrée en vigueur de cette dernière loi, force est de constater qu'il existait déjà, en 2014, soit depuis le début de la période contrôlée par le DRI, les bases juridiques adéquates aux fins de collecter et conserver les données des agents de police dont le requérant, et ce dans le but de procéder à d'éventuels contrôles internes, tels que celui mené par ce service les 2 et 3 juin 2020.

Ce grief n'est pas fondé.

En tant que le requérant se prévaut de l'exigence de loyauté et de transparence prescrite par l'article 5.1., a), de même que du devoir d'information résultant des articles 13 et 14, du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', il y a lieu d'observer avant toute chose qu'il ne donne pas de précision quant aux dispositions précises qui seraient méconnues, ni quant à la manière dont elles le seraient le cas échéant. Le même constat s'impose lorsque le requérant entendait se prévaloir de ces dispositions dans le cadre de la procédure administrative, à charge pour les autorités

compétentes, comme en l'espèce le Conseil d'État, d'identifier les bonnes dispositions applicables. Dans ces conditions, il ne peut être reproché à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas y avoir répondu.

Il en va d'autant plus ainsi que, selon l'article 23, § 1^{er}, d) et h), du règlement précité :

- « Le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement ou le sous-traitant est soumis peuvent, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir :
- [...];
 - d) la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces;
 - [...];
 - h) une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points a) à e) et g);
 - [...] ».

Or il résulte de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, de la loi du 30 juillet 2018 précitée que :

- « § 1^{er}. En application de l'article 23 du Règlement, les articles 12 à 22 et 34 du Règlement, ainsi que le principe de transparence du traitement visé à l'article 5 du Règlement ne s'appliquent pas aux traitements de données émanant directement ou indirectement [...] des services de police [...] à l'égard :
- 1° des autorités publiques, dans le sens de l'article 5 de la présente loi, auxquelles les données ont été transmises par ou en vertu de la loi, d'un décret ou d'une ordonnance;
 - 2° d'autres organes et des organismes auxquelles les données ont été transmises par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.
- [...].
- § 3. Les limitations visées au paragraphe 1^{er} portent également sur la journalisation des traitements des autorités judiciaires, des services de police, de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, de la Cellule de Traitement des Informations Financières, de l'Administration générale des douanes et accises et de l'Unité d'information des passagers dans les banques de données des responsables du traitement visés au présent titre auxquelles ceux-ci ont directement accès.
- Ces limitations ne s'appliquent qu'aux données traitées initialement pour les finalités visées à l'article 27 de la présente loi ».

Concernant le paragraphe 3, précité, les travaux préparatoires de la loi du 30 juillet 2018 précisent que :

- « L'application des mêmes limitations à la journalisation des traitements effectués par les organes visés au paragraphe premier dans les banques de données des responsables du traitement visés au titre 1^{er} est essentiellement destinée à faire en

sorte que l'information selon laquelle ces organes ont consulté une banque de données administrative à des fins d'enquête ou de protection contre la menace pour la sécurité publique, telle que par exemple le Registre national des personnes physiques, ne puisse être communiquée à la personne concernée » (*Doc. parl.*, Ch. 2017-2018, n° 54-316/001, p. 39).

Il en résulte que le requérant n'établit pas qu'il est fondé à se prévaloir de l'application des articles 5 et 13 ou 14 du règlement précité, s'agissant en l'espèce de la communication d'informations relatives au relevé de ses consultations du registre national des personnes physiques par le DRI.

Enfin, comme le souligne la partie adverse, le requérant ne conteste pas l'existence de l'avertissement apparaissant lors de chacune des consultations qu'il a effectuées et qui, ainsi que la proposition de sanction l'a rappelé, était rédigé en ces termes :

« Attention !
Vos recherches dans cette application sont enregistrées (*logging*) et peuvent faire l'objet d'un contrôle.
Pour rappel : les données auxquelles vous allez accéder ne peuvent être traitées que dans le cadre de missions de police administrative et/ou judiciaire.
Tout abus peut entraîner des sanctions pénales et/ou disciplinaires ».

Il ne prétend pas davantage qu'il n'avait pas connaissance de la note interne du 9 octobre 2007 aux termes de laquelle chaque consultation d'une banque de données est enregistrée dans un *login* pouvant être utilisé dans une procédure judiciaire ou disciplinaire.

Quant à un prétendu renversement de la charge de la preuve, cet argument est inopérant en l'espèce, dès lors que le requérant ne conteste pas la matérialité des griefs retenus contre lui. Le réquisitoire joint à l'arrêt de la chambre des mises en accusation relève, à cet égard, qu'« il reconnaît avoir consulté des banques de données pour son propre compte à la suite d'une information que sa fille lui avait donnée relativement avec un possible trafic de voitures ».

Ces griefs sont irrecevables ou, à tout le moins, ils ne sont pas fondés.

Enfin, en tant que le requérant déplore un défaut de motivation formelle de l'acte attaqué, il est de jurisprudence constante que 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. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il est ainsi admis que la motivation d'une sanction disciplinaire ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l'autorité ne motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées. Une motivation spéciale s'impose néanmoins à elle lorsqu'elle ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi, l'autorité devant ainsi, dans une telle hypothèse, justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle se départit de l'avis de l'instance de recours. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

En l'espèce, sur la régularité des moyens de preuve utilisés dans le cadre de la procédure disciplinaire, il échet d'observer que l'auteur de l'acte attaqué indique qu'il « fai[t] [s]iennes les conclusions du Conseil de discipline telles que reprises *supra* » et que, parmi ces conclusions, figure celle selon laquelle « aucune irrégularité procédurale de nature à invalider les poursuites disciplinaires n'est relevée ». L'avis de cette instance est lui-même motivé par référence au rapport d'expertise de l'inspection générale qui relève ce qui suit sur cette question :

- « Qu'il apparait du dossier que :
- Dans le réquisitoire du Procureur général reproduit dans l'arrêt de la Chambre des mises en accusation, dont l'ADS a pris connaissance le 17 /04/2020, il était indiqué :
“les connexions de Pierre BOUHY dans les bases de données policières (BNG, DIV, RRN) sont contrôlées pour la période du 1^{er} octobre 2014 au 8 octobre 2019.
Sont constatées : [...]
Il est également constaté que chaque année l'inculpé consulte ses propres données ainsi que celles des membres de sa famille au RRN. ”;
 - Le 02/06/2020, l'enquêteur préalable a adressé une demande de logging auprès du service informatique de la Police fédérale, lequel lui en a transmis les résultats le 03/06/2020 (p. 32, 43, 44 et 200);
 - Certaines informations issues de ce logging ont été utilisées par l'ADS pour établir son rapport introductif (p. 57);
- Qu'il ne peut être reproché à l'enquêteur préalable d'avoir effectué cette démarche, laquelle selon moi, ne constitue pas une violation de la législation sur le respect de la vie privée, pour les raisons suivantes :

- L'arrêt reçu faisait apparaître que le requérant avait effectué dans les banques de données certaines consultations qui ne semblaient pas être liées à ses missions de police judiciaire ou administrative, ce qu'il convenait de vérifier;
 - En adressant sa demande au service compétent de la Police fédérale (DRI), l'enquêteur préalable ne consulte pas une banque de données mais demande un relevé des consultations effectuées par le requérant, avec comme finalité "contrôle interne, vérification de la légalité de la recherche" (p. 200);
 - Pour répondre à une telle demande, DRI ne consulte pas le RRN - ou les autres banques de données - mais produit uniquement un listing des consultations effectuées par un membre du personnel et, dans la mesure où il s'agit d'un moyen visant à garantir le respect de la législation par ce dernier, cette possibilité de contrôle - qui est portée à la connaissance des utilisateurs des banques de données (p. 189) - n'est manifestement pas irrégulière;
 - Pour le Conseil d'Etat, il n'est pas anormal qu'une autorité veille à ce que ses banques de données soient correctement utilisées et à ce qu'elle invite ses agents à fournir des explications sur les consultations qu'ils ont réalisées [note n° 6 : C.E., n° 233.096 du 1^{er} décembre 2015];
 - Considérer que les moyens mis en place pour notamment veiller à la légitimité des consultations des banques de données et, par conséquent, au respect de la législation sur le respect de la vie privée, seraient eux-mêmes contraires à cette dernière, apparaît, selon moi, totalement illogique;
 - Le fait que les mêmes renseignements aient pu être demandés par les enquêteurs chargés du dossier judiciaire est sans conséquence sur la régularité de la démarche de l'enquêteur préalable;
- Pour ces motifs, j'estime que la procédure est régulière ».

Cette motivation à laquelle se réfère l'avis du conseil de discipline et, à ce titre, l'acte attaqué, est suffisante et adéquate et a permis au requérant de comprendre les principaux éléments retenus visant à justifier la régularité des moyens de preuve utilisés dans le cadre de la procédure disciplinaire dirigée contre lui. L'autorité disciplinaire ne doit pas répondre en tout point aux arguments qui ont été soulevés devant elle, ce d'autant qu'il résulte de l'examen des griefs susvisés qu'ils ne sont pas fondés.

Au surplus, le motif de l'avis du conseil de discipline qui constate « de manière ultime et surabondante [...] qu'à considérer que les éléments probatoires recueillis l'auraient été de manière litigieuse (*quod non*), cela est sans incidence sur la régularité des présentes poursuites dès lors que la fiabilité des données consultées reste entière, qu'aucune formalité substantielle ou prescrite à peine de nullité n'a été méconnue et que le droit à un procès équitable n'est en l'espèce nullement compromis » est formulé à titre surabondant, de sorte qu'il n'est, en tout état de cause, pas de nature à vicier la légalité de l'acte attaqué.

Ce grief n'est pas fondé.

Partant, en sa troisième branche, le moyen unique n'est pas fondé.

IV.2.5. Quatrième branche

Outre les considérations de la troisième branche sur la motivation formelle des actes administratifs, il convient de souligner qu'il est de jurisprudence constante que le principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant la décision et son objet. Appliqué en matière disciplinaire, il implique que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. La proportionnalité de la sanction choisie s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés et en tenant compte des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste.

Les articles 4 et 5 de la loi du 13 mai 1999 disposent, par ailleurs :

« Art. 4. Les sanctions disciplinaires légères sont :

- 1° l'avertissement;
- 2° le blâme;

Art. 5. Les sanctions disciplinaires lourdes sont :

- 1° (la retenue de traitement;
- 2° la suspension par mesure disciplinaire de maximum trois mois;
- 3° la rétrogradation dans l'échelle de traitement;
- 4° la démission d'office;
- 5° la révocation ».

En l'espèce, l'acte attaqué expose, sous le point « 10. Décision », ce qui suit :

« Attendu qu'un tel comportement ne peut en aucun cas être toléré dans le chef d'un fonctionnaire de police revêtu, en outre, du grade d'inspecteur principal de police, dont il est légitime d'attendre qu'il respecte les prescrits légaux;

Attendu que la nature des transgressions disciplinaires retenues ne permet pas de n'envisager que la seule mise en demeure ou que la seule désapprobation formelle au sens de la loi disciplinaire; que seule une sanction disciplinaire lourde, à la hauteur de la gravité des manquements constatés, permet de rencontrer les exigences d'une sanction appropriée; qu'en effet, la négation de normes et principes déontologiques que sont le respect des lois et règlements, le respect de la vie privée et le comportement exemplaire ne saurait être adéquatement sanctionné par une sanction disciplinaire légère;

Attendu par ailleurs que le législateur a souhaité punir plus sévèrement la consultation illégale du RRN en augmentant, par la loi du 25 novembre 2018 portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population, la peine d'emprisonnement pour une consultation du RRN en dehors de toute mission de police administrative ou de police judiciaire, à une peine d'emprisonnement allant de 6 mois à 10 ans et d'une amende de 2000 euros à 40.000 euros ou d'une de ses peines seulement;

Qu'il ressort que vous avez notamment procédé à des consultations irrégulières dans le RRN les 19.02.19 et 31.07.19, postérieurement à la loi du 25 novembre 2018 mentionnée ci-dessus; que dès lors ces consultations sont de nature à justifier l'infliction d'une sanction disciplinaire plus lourde que si ces dernières

avait été effectuées à des dates antérieures à cette loi; que de tels faits justifieraient l'infliction de la sanction disciplinaire de la rétrogradation dans l'échelle de traitement;

Attendu toutefois que l'absence d'antécédent disciplinaire ainsi que l'existence de deux félicitations collectives constituent, en l'espèce, des circonstances atténuantes permettant d'envisager la sanction immédiate inférieure, à savoir, la suspension par mesure disciplinaire;

Attendu cependant votre position administrative actuelle de non-activité; qu'une suspension par mesure disciplinaire n'atteindrait pas le but pédagogique recherché à savoir vous faire prendre conscience de la nécessité de respecter les procédures en matière d'utilisation des banques de données policières;

Attendu qu'envisager une retenue de traitement, à son taux maximal, répond aux objectifs du droit disciplinaire et vous invite solennellement à exclure toute récidive à l'avenir;

Vu l'avis du conseil de discipline en ce sens;

Vu ce qui précède,

En ma qualité d'autorité disciplinaire supérieure, je vous inflige, pour les faits repris au point 3, la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de dix pour cent pendant deux mois ».

Des éléments qui précèdent, il apparaît que l'acte attaqué motive adéquatement et *in concreto* les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, étant rappelé qu'il n'est pas exigé qu'elle motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées, ni qu'elle réponde à l'ensemble des observations qui lui ont été adressées.

Plus particulièrement, cette motivation met d'abord en exergue le grade du requérant, de même que la « nature de la transgression disciplinaire retenue » et la « hauteur de la gravité des manquements constatés » pour justifier que seule une sanction disciplinaire lourde puisse lui être infligée.

Sur ce point, le requérant ne peut isoler le motif tenant à « la négation de normes et principes déontologiques que sont le respect des lois et règlements, le respect de la vie privée et le comportement exemplaire » ou la référence au « respect de la vie privée » pour considérer que la motivation de l'acte attaqué serait inopérante, voire qu'elle serait entachée de contradiction. S'il va de soi que le premier de ces deux motifs peut dans l'absolu donner lieu à tout type de sanction disciplinaire, il n'en demeure pas moins qu'il doit être lu en tenant compte des autres éléments susvisés, énoncés dans le même alinéa et qui tendent à souligner la nature et la gravité des manquements constatés. Quant au second motif, la circonstance que l'épouse et la fille du requérant aient donné leur accord *a posteriori* sur cette consultation minimise sans doute le grief tenant au non-respect de la vie

privée de ces personnes mais confirme néanmoins que leurs données du registre national ont été traitées par le requérant à des fins privées, ce qui constitue précisément le manquement dont la gravité est soulignée.

Le motif lié à l'évolution législative de la loi du 25 novembre 2018 contribue également à justifier l'imposition « d'une sanction disciplinaire plus lourde que si ce dernier avait été effectué à des dates antérieures à cette loi ». Les faits disciplinaires ayant été jugés établis et imputables au requérant, ce motif ne porte que sur le taux de la sanction à lui infliger, sans qu'il puisse dès lors en être déduit que l'autorité disciplinaire se serait substituée au juge judiciaire pour se prononcer sur l'existence et l'imputabilité éventuelles d'infractions pénales à sa charge. Cette évolution législative n'est, par ailleurs, pas contestée par le requérant, et celui-ci ne démontre pas qu'y avoir égard alors que les faits litigieux sont, sinon identiques, à tout le moins largement similaires à ceux sanctionnés pénalement, serait manifestement déraisonnable.

Enfin, il s'impose de constater que la motivation de l'acte attaqué expose qu'il est tenu compte de certaines des circonstances atténuantes en faveur du requérant, à savoir l'absence d'antécédent disciplinaire et l'existence de deux félicitations collectives dans son chef. L'acte attaqué retient en effet, dans un premier temps, la sanction disciplinaire de la rétrogradation dans l'échelle de traitement, avant de souligner que, eu égard à ces éléments favorables, la sanction immédiatement inférieure de la suspension par mesure disciplinaire peut être envisagée. L'acte attaqué relève néanmoins que, par la position administrative de non-activité de cet agent, « le but pédagogique recherché » de lui « faire prendre conscience de la nécessité de respecter les procédures en matière d'utilisation des banques de données policières » ne saurait être atteint, si bien qu'il opte pour une sanction disciplinaire lourde encore inférieure, qui est celle visée à l'article 5, 1°, précité, de la retenue de traitement « à son taux maximal ». L'acte attaqué le justifie également en indiquant qu'elle « répond aux objectifs du droit disciplinaire et [...] invite solennellement [le requérant] à exclure toute récidive à l'avenir ».

Cette motivation est adéquate, et ce dernier ne démontre nullement qu'elle reposerait sur des éléments inexacts en fait ou sur une appréciation manifestement déraisonnable. Tant l'inspecteur général de la police fédérale que le conseil de discipline se sont ralliés à la proposition de sanction retenue en l'espèce.

En sa quatrième branche, le moyen unique n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé le 15 février 2023 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux