

Tribunal Suprême, 25 octobre 2013, S.A.M. Monaco Telecom International c/ Commission de contrôle des informations nominatives

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	25 octobre 2013
<i>IDBD</i>	12392
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Procédure administrative ; Autorités de contrôle et de régulation ; Loi et actes administratifs unilatéraux ; Enquête

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2013/10-25-12392>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux constitutionnel - Disposition législative - Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Droits et libertés constitutionnels

Constitution, Titre III - Inviolabilité du domicile (art. 21) - Prescription applicable aux locaux professionnels - Loi n° 1.165, du 23 décembre 1993, modifiée, relative à la protection des informations nominatives (art. 18) - Pouvoirs d'investigation dépourvus de garanties - Atteinte disproportionnée à la prescription constitutionnelle - Disposition législative non conforme à la Constitution

Recours pour excès de pouvoir

Loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, relative à la protection des informations nominatives (art. 19 et art. 2-11) - Décision d'une autorité administrative - Décision du Président de la Commission de contrôle des informations nominatives - Avertissement et mise en demeure cumulés consécutivement à une procédure d'investigation - Violation de la disposition législative (oui) - Publication d'une décision individuelle - Violation de la disposition législative (oui)

Procédure

Procédure d'investigation dans des locaux à usage professionnel - Respect du principe des droits de la défense (non) - Respect du caractère contradictoire de la procédure (non) - Respect du caractère impartial de la décision (non) - Décision administrative de sanction illégale (oui)

TRIBUNAL SUPRÊME

TS2013-04

Affaire :

MONACO TELECOM INTERNATIONAL

Contre

COMMISSION DE CONTROLE

DES INFORMATIONS

NOMINATIVES (C. C. I. N.)

DÉCISION

AUDIENCE DU 15 OCTOBRE 2013

Lecture du 25 octobre 2013

Requête en annulation de la décision en date du 8 novembre 2012, portant la référence 201206756/aci, par laquelle le Président de la Commission de Contrôle des informations Nominatives (C. C. I. N.) a décidé d'adresser un avertissement à la SAM MONACO TELECOM INTERNATIONAL en application de l'article 19 de la Loi n°1.165 du 23 décembre 1993, de faire procéder à la publication de cette sanction sur le site Internet de la C. C. I. N. et d'adresser une mise en demeure à la requérante ;

En la cause de :

- Société anonyme monégasque MONACO TELECOM INTERNATIONAL, dont le siège social se trouve 25 boulevard de Suisse à Monaco, prise en la personne de son Président en exercice, demeurant en cette qualité audit siège ;

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Régis BERGONZI, avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par Maître Hélène LEBON, avocat au barreau de Paris ;

Contre :

- COMMISSION DE CONTROLE DES INFORMATIONS NOMINATIVES, (C. C. I. N.) dont le siège social se trouve «Gildo Pastor Center» 7 rue du Gabian à Monaco, prise en la personne de son Président en exercice, demeurant en cette qualité audit siège ;

Ayant pour avocat-défenseur Maître Evelyne KARCZAG-MENCARELLI, avocat-défenseur à la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par la S. C. P. PIWNICA-MOLINIE, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;

LE TRIBUNAL SUPRÊME

Siégeant et délibérant en assemblée plénière

et statuant en matière constitutionnelle et administrative,

Vu la requête présentée par la société anonyme monégasque MONACO TELECOM INTERNATIONAL, enregistrée au Greffe général le 22 mars 2013 sous le numéro TS 2013-04, tendant à l'annulation de la décision en date du 8 novembre 2012 par laquelle le président de la Commission de contrôle des informations nominatives (CCIN) lui a adressé un avertissement, a fait procéder à la publication de cette sanction et lui a adressé une mise en demeure, de l'ensemble du compte-rendu de la perquisition y afférente, de la décision en date du 25 janvier 2013 par laquelle le président de la CCIN a rejeté son recours gracieux du 7 janvier 2013, et à la condamnation de la CCIN au retrait de la publication de la décision du 8 novembre 2012 du site internet et de la page Facebook de cette autorité administrative, enfin à la condamnation de l'État aux entiers dépens ;

Ce faire,

Attendu que la société requérante MONACO TELECOM INTERNATIONAL, opérateur de télécommunications et hébergeur de sites Internet, expose que la CCIN, après avoir fait procéder dans ses différents locaux et auprès de la société tiers Telis à une perquisition entre le 25 septembre et le 9 octobre 2012 en exécution d'une délibération du 24 septembre 2012, lui a, le 8 novembre 2012, notifié une sanction et une mise en demeure, et a fait publier cette sanction sur son site internet lui occasionnant un préjudice d'image compromettant sa crédibilité commerciale ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête la société MONACO TELECOM INTERNATIONAL soutient que la procédure d'inspection, l'instruction du dossier et la décision attaquée sont entachées d'irrégularité en ce qu'elles contreviennent au bloc de légalité monégasque qui inclut la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme et la législation qui régit l'action de la CCIN ;

Attendu qu'elle conteste la légalité externe des actes attaqués :

- pour violation du principe du contradictoire car, d'une part, la procédure d'inspection et de sanction subséquente s'est déroulée sans possibilité de répondre aux griefs qui lui ont été en définitive reprochés, d'autre part, les droits de la défense n'ont pas été respectés en l'absence de mise en demeure, préalable à la sanction, de se conformer aux obligations légales et réglementaires et, le droit à un procès impartial a été méconnu de par la présence de la secrétaire générale de la CCIN aux trois phases de la procédure de la Commission : contrôle, poursuites et sanction ;
- pour violation du principe de l'impartialité objective, l'un des contrôleurs, M. S., chef de la division informatique du secrétariat de la CCIN, étant l'un de ses anciens salariés, licencié en 2009 ;
- pour violation de l'article 18 de la loi 1.165 du 23 décembre 1993 car la lettre de mission ne respectait pas ses exigences combinées à celle de l'article 14 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.230 du 19 juin 2009 et ne permettait d'avoir connaissance de l'objet du contrôle et, car, il ne lui a pas été notifié un droit d'opposition à la perquisition administrative, le privant du droit d'être assisté d'un avocat ; et enfin car aux termes d'un arrêt du 18 mars 2013 la cour d'appel a jugé sérieux le moyen de nullité de la conformité de l'article 18 de la loi n° 1.165 à la constitution et constitutif d'une exception préjudicielle ;
- pour absence de motivation du rejet de son recours gracieux ;

Attendu que la société requérante soutient ensuite l'illégalité interne de l'acte attaqué :

- pour violation de l'article 19 de la loi n° 1.165 pour avoir cumulé avertissement et mise en demeure alors que le texte ne le permet pas, et pour ne pas comporter pas la liste précise des violations de la loi qui lui sont reprochées et ne pas indiquer en quoi les faits relatés constituent des irrégularités ;
- pour violation des dispositions de l'article 5-1 de la loi 1.165 sur le secret professionnel en ordonnant la publication de la décision critiquée sur le site Internet et le compte Facebook de la CCIN ;
- pour défaut de base légale et excès de pouvoir, qu'ainsi, en premier lieu c'est en violation des articles 6 et suivants de la loi n° 1.165 sur la déclaration préalable des traitements automatisés d'information nominative que la CCIN fait peser sur la requérante tant l'obligation de procéder à des formalités préalables concernant le registre européen « RIPE » et le registre africain « *AfriNIC* » dont elle n'est pas responsable, comme de procéder à un nombre trop important de formalités, qu'en second lieu, c'est à tort que la CCIN lui reproche d'avoir violé les dispositions de l'article 17 de la loi n° 1.165 en ne disposant pas d'une politique de sécurité structurée et maîtrisée alors qu'aucune disposition légale n'oblige les responsables de traitement à rédiger un document décrivant les mesures de sécurité mises en œuvre et que la Commission ne démontre pas en quoi ses mesures de sécurité seraient insuffisantes ;

Vu la contre requête, enregistrée le 22 mai 2013 au Greffe général, par laquelle le président de la CCIN conclut au rejet de la requête, qu'il soutient, sur la légalité externe, que la procédure instituée par l'article 18 de la loi déferée est contradictoire, les contrôles étant associés à la procédure et les investigations menées en présence du responsable de traitement, auquel est remis le compte rendu de visite, qu'en l'espèce, les investigateurs ont été accompagnés par M. F., directeur juridique, représentant du responsable de traitement, qui, après avoir consulté l'avocat du groupe sur les modalités de signature, a fait porter les précisions qu'il souhaitait sur les procès-verbaux qu'il a signés et qui ont été annexés au compte-rendu, que la procédure contradictoire s'est poursuivie au-delà du contrôle des locaux par des réunions et des échanges téléphoniques et électroniques ; que la procédure a été conduite dans le respect du contradictoire malgré le comportement entravant de M. F., dont l'attestation n'est pas probante au regard des procès-verbaux signés, que la mission des investigateurs est de procéder à des constats objectifs et contradictoires, sans énoncer de critiques à l'égard de la société contrôlée, pour permettre au président de la CCIN de prononcer ultérieurement une éventuelle sanction ;

Attendu qu'il fait valoir que le moyen tiré de la méconnaissance des principes d'indépendance et d'impartialité ne saurait prospérer les textes interdisant toute confusion fonctionnelle et organique entre les missions de contrôle, de poursuites et de sanction de la commission, dont la secrétaire générale assure le secrétariat des séances sans prendre part aux délibérations et la sanction étant prise en toute indépendance par le seul président de la commission ;

Attendu qu'il soutient que la présence comme contrôleur d'un ancien salarié licencié par la société contrôlée est neutre, car il est tenu par son contrat de travail à des obligations de neutralité et d'impartialité et car depuis 2009 il a déjà collaboré avec des salariés du groupe pour leurs démarches auprès de la CCIN, qu'en tout état de cause la société ne formule aucun grief particulier à son encontre de nature à faire naître un doute sérieux quant à son impartialité ;

Attendu qu'il relève que la lettre de mission d'investigation comportait toutes les mentions requises et que la société, à laquelle elle a été remise avant contrôle était donc informée de l'objet des investigations ; que la procédure mise en place par la CCIN prévoit le recueil, avant tout contrôle, du consentement de la personne concernée, qu'en cas de refus, un procès-verbal lui est remis et le juge saisi aux fins d'ordonner un éventuel contrôle par voie judiciaire, que de surcroît la personne contrôlée est informée de son droit d'être assistée d'un avocat, droit dont a usé M. F. ; qu'en tout état de cause la société requérante ne saurait se plaindre d'un défaut d'information relatif au droit d'opposition, que ne prévoit pas la législation monégasque ;

Attendu enfin que l'article 1 de la loi n° 1312 du 29 juin 2006 n'imposait pas la motivation de la décision de rejet du recours dès lors que celle-ci n'a pas pour objet, en tant que telle, de restreindre l'exercice de libertés publiques ou d'infliger une sanction et qu'en tout état de cause la légalité de cette décision est sans incidence sur celle de la décision du 8 novembre 2012 ;

Attendu que le président de la CCIN soutient que la légalité au fond des décisions attaquées n'est pas plus discutable :

– que l'article 19 de la loi n° 1.165 n'a pas pour objet d'interdire un cumul de sanctions, la mise en demeure n'étant pas une sanction, que toute autre interprétation de cet article interdirait le prononcé du moindre avertissement dès lors qu'un constat d'irrégularités implique nécessairement une mise en demeure ;

– que la société requérante a été pleinement informée des critiques formulées à son encontre par la décision attaquée et le compte rendu d'investigations, l'exposé des griefs étant précis ;

– que le législateur a entendu permettre à la CCIN, par l'article 2-11° de la loi n° 1.165, la publication des informations utiles au public, que l'article 10 de l'ordonnance du 19 juin 2009 susvisée prévoit que les procès-verbaux des séances de commission sont librement consultables et donc accessibles au public, que, de plus, une personne morale ne saurait se prévaloir d'une atteinte à sa vie privée et familiale et qu'enfin les conditions de publication d'un acte administratif sont sans incidence sur sa légalité ;

– que les formalités dénoncées incombent bien à la requérante, qui confond gestion technique des registres qui relève des organismes internationaux concernés et gestion des informations diffusées sur ce registre par l'opérateur, qu'elle effectue en tant que responsable de traitement un traitement automatisé d'informations nominatives au sens de l'article 1er de la loi et qu'au surplus des données étant adressées au « Ripe » et à l'« Afrinic », situés à l'étranger, elle réalise également un transfert de données au sens des articles 20 et 20-1 de la loi ;

– qu'une société ayant méconnu ses obligations légales ne saurait se plaindre de ce que l'autorité publique lui impose de s'y conformer, que les traitements incriminés étant exploités par des services différents au sein de la société, via des logiciels et applicatifs distincts, ils ne sauraient être rassemblés en un tout cohérent, sous une seule finalité indéfinissable, alors que les articles 10-1 et 14 de la loi déférée nécessitent une finalité déterminée ;

– que la requérante opère un amalgame entre les manquements reprochés à sa société mère MONACO TELECOM « *une politique de sécurité déstructurée et peu maîtrisée* » et les griefs qui lui ont été adressés « *l'absence de maîtrise sur la sécurité des traitements exploités par MONACO TELECOM INTERNATIONAL* », que ses arguments sont donc inopérants, qu'elle demeure un responsable de traitement au sens de la loi n° 1.165, bien qu'elle utilise le système d'information de sa société mère et n'est donc pas exonérée des obligations prévues à l'article 17 de la loi ;

Attendu que le Président de la CCIN soutient en dernier lieu que l'illégalité éventuelle de certains motifs ne serait pas de nature à emporter l'annulation des décisions litigieuses l'article 19 de la loi n° 1.165 prévoyant qu'il peut prononcer un avertissement et une mise en demeure dès lors qu'une seule méconnaissance de la réglementation est caractérisée ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe général le 24 juin 2013, par laquelle la société MONACO TELECOM INTERNATIONAL persiste dans les conclusions de son recours, par les mêmes moyens et motifs que dans sa requête, que sur la légalité externe, elle confirme que la procédure n'a pas été contradictoire, que son avocat n'a pas été joint et que le représentant de la société n'a pu que signer les procès-verbaux sous peine du délit pénal d'entrave ; qu'elle n'a jamais eu connaissance des griefs formulés à son encontre avant la décision attaquée, ce qu'admet la CCIN par l'aveu que la mission de ses enquêteurs est de procéder à des constats objectifs sans énoncer de critiques, qu'elle maintient que la décision de sanction n'a pas été prise à l'issue d'une procédure séparant clairement les organes de la commission en charge du contrôle, de la poursuite et de la sanction, qu'elle soutient de plus qu'indépendamment de sa conduite personnelle la présence comme contrôleur d'un de ses anciens salariés licencié est objectivement de nature à faire douter de son impartialité et que seul informaticien présent lors du contrôle il est à l'origine de la critique sur « *une politique de sécurité déstructurée et peu maîtrisée* » ; que la lettre de mission n'était qu'une reprise des termes de la loi et qu'aucun droit d'opposition ne lui a été notifié, qu'enfin l'absence de motivation du recours gracieux contrevient aux principes généraux du contradictoire et des droits de la défense ;

Attendu, sur la légalité interne de la décision du 8 novembre 2012, que, tout d'abord, l'article 19 de la loi n° 1.165 a bien été violé la loi monégasque ne permettant pas le cumul d'un avertissement et d'une mise en demeure, que la mise en demeure attaquée ne comporte pas un exposé intelligible des griefs qui lui sont reprochés, dès lors qu'elle a besoin d'être complétée par le compte rendu d'investigation, rédigé par la secrétaire générale, ce qui implique que cette décision n'a pas été prise par le Président statuant seul en toute indépendance, que le compte rendu d'investigation ne précise pas les qualifications juridiques et les pénalités encourues des traitements considérés comme non conformes ; que l'article 2-11° de la même loi permet la publication de documents de portée générale et non la publication d'une sanction prise à l'encontre d'une société ; que pour les registres « *RIPE* » et « *AfriNIC* » la CCIN procède à une interprétation juridiquement injustifiée et irréaliste des obligations légales des articles 6 et suivants de la loi n° 1.165 sur la déclaration préalable des traitements automatisés d'information nominative, que sur l'obligation de procéder à un trop grand nombre de formalités la différence de traitement entre elle et la société ayant fait l'objet de la délibération n° 2013-34 de la CCIN est incompréhensible, que les mesures de sécurité mises en œuvre par Monaco Telecom lui bénéficient en tant que filiale, que les constatations effectuées ne démontrent à aucun moment l'absence de maîtrise de sécurité, que les préconisations du guide sur la sécurité de la CCIN sont mises en œuvre par la requérante comme le confirme la lecture des comptes rendus d'investigation ; qu'enfin, en tout état de cause, en raison du cumul illégal de deux mesures de sanction par la CCIN, seule une annulation totale et non partielle de la décision pourra être prononcée ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe général le 24 juillet 2013, par laquelle le président de la CCIN conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que dans sa contre-requête, qu'il précise sur la légalité externe que la société requérante a bénéficié de la procédure d'investigation de la Commission, que la procédure de contrôle des articles 18 et 19 donne in fine le pouvoir de sanction à un juge, le président du Tribunal de première instance, sans préjudice de l'intervention du juge pénal, que donc la mise en demeure du président n'est qu'une étape d'un processus aboutissant à une éventuelle sanction et ne constitue pas par elle même une sanction qui rendrait nécessaire, à ce stade, que le contrôle soit appelé à s'expliquer sur les griefs, que c'est par une interprétation erronée de la loi que la requérante soutient que les fonctions de la CCIN ne seraient pas séparés, que l'affirmation selon laquelle l'ancien salarié de la requérante serait à l'origine de la critique mettant en cause le caractère déstructuré et peu maîtrisé de sa politique n'est étayé par aucun commencement de preuve alors qu'il ne s'agit que d'un constat objectif fondé sur des éléments consignés dans les procès-verbaux et le compte rendu d'investigation, que c'est en vain que la société requérante critique la régularité formelle de la lettre de mission et qu'en tout état de cause la législation monégasque ne prévoit pas de droit d'opposition, ce qui privé le moyen de tout bien fondé ;

Attendu que, sur la légalité interne, le président de la CCIN fait valoir que l'avertissement sanctionne des irrégularités constatées et ne se cumule donc pas avec la mise en demeure, relative à un comportement futur, qui n'est pas une sanction, quand bien même pour des facilités de langage elle aurait été présentée comme telle par la CCIN, que sa décision pouvait renvoyer à un document en annexe sans imprécision et sans caractériser un défaut d'indépendance de sa part ; que la publication de la décision attaquée n'est pas illégale la liste de l'article 2-11° de la loi n° 1.165 des décisions susceptibles d'être publiées n'étant pas exhaustive et le secret professionnel ne faisant pas obstacle à la publication de sanctions autorisée par la loi ; que les observations de la société requérante sur les registres « *RIPE* » et « *AfriNIC* » et sur les neufs traitement à soumettre à formalités traduisent son incompréhension des dispositions applicables, qu'enfin la société requérante qui invoque les mesures de sécurité de sa société mère qui lui bénéficieraient oublie que le président de la CCIN a également sanctionné sa société mère pour des manquements de sécurité et de confidentialité ;

Sur ce :

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, et notamment ses articles 19, 21, 22 et 90 ;

Vu la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales signée à ROME le 4 novembre 1950, approuvée par la loi n° 1.304 du 3 novembre 2005 et rendue exécutoire par l'Ordonnance Souveraine n° 408 du 15 février 2006 ;

Vu l'Ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur le Tribunal Suprême ;

Vu la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 modifiée, relative à la protection des informations nominatives ;

Vu l'Ordonnance du 29 mars 2013 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a désigné Mme Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 23 août 2013 ;

Vu l'Ordonnance du 9 septembre 2013 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal Suprême du 15 octobre 2013 ;

Où, à l'audience du 15 octobre 2013, Mme Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Régis BERGONZI, Avocat-Défenseur, et Maître Hélène LEBON, avocat au barreau de Paris pour la société anonyme monégasque MONACO TELECOM INTERNATIONAL ;

Où Maître Jacques MOLINIE, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour la Commission de Contrôle des informations nominatives ;

Oui Monsieur le Procureur général en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré

Statuant en matière constitutionnelle et en matière administrative ;

Considérant que, par délibération n° 2012-138 en date du 24 septembre 2012, la Commission de Contrôle des informations nominatives a ordonné, en vertu des articles 18 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 modifiée relative à la protection des informations nominatives et 14 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.230 en date du 19 juin 2009 en fixant les modalités d'application, une mission d'investigation auprès de la société anonyme monégasque MONACO TELECOM INTERNATIONAL, opérateur de télécommunications et hébergeur de sites Internet, filiale de MONACO TELECOM, aux fins de vérifier si cette entreprise était en conformité avec la loi relative à la protection des informations nominatives ; qu'elle a commis à cet effet la secrétaire générale de la commission, le chef de la division informatique et la responsable de la division des investigations et du contrôle ;

Considérant que, munis d'une lettre de mission du même jour du Président de la Commission de Contrôle des informations nominatives, les contrôleurs se sont rendus du 25 au 28 septembre 2012 et les 1, 4, 8 et 9 octobre 2012 à cet effet dans les locaux de ladite société et ceux d'une société prestataire ; que chaque jour un compte rendu a été établi ; que, par lettre du 8 novembre 2012 communiquant le compte rendu de vérification, le président de la Commission de Contrôle des informations nominatives a adressé à la société contrôlée un avertissement en application de l'article 19 de la loi n° 1.165 modifiée avec mention que cette sanction administrative ferait l'objet d'une publication sur le site internet de la Commission, ce qui a été réalisé, et l'a par ailleurs mise en demeure de régulariser dans les douze mois l'ensemble des traitements qu'elle exploite ; que le recours gracieux formé contre cette décision par la société a été rejeté le 25 janvier 2013 ; que la société MONACO TELECOM INTERNATIONAL demande l'annulation de cette décision, du compte-rendu de vérification et du rejet de son recours gracieux ;

Sur l'exception d'inconstitutionnalité :

Considérant que les écritures de la société requérante visent à contester le régime législatif de la procédure de poursuite et de sanction devant la Commission de Contrôle des Informations Nominatives ;

Considérant que l'article 19 de la Constitution dispose : « *La liberté et la sûreté individuelle sont garanties. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, devant les juges qu'elle désigne et dans les formes qu'elle prescrit. Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, laquelle doit être signifiée au moment de l'arrestation ou, au plus tard dans les vingt quatre heures. Toute détention doit être précédée d'un interrogatoire* » ; que la procédure instaurée par l'article 18 de la loi n° 1.165 n'affecte ni la liberté ni la sûreté individuelle ; que par suite le grief tiré de la violation de l'article 19 de la Constitution est inopérant ;

Considérant que l'article 22 de la Constitution prévoit : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale et au secret de sa correspondance* » ; que les nécessités de la protection des droits et liberté des personnes impliquent de pouvoir diligenter des contrôles dans les locaux professionnels de personnes physiques ou morales afin de vérifier qu'elles respectent les dispositions législatives et réglementaires relatives à la protection des informations nominatives ; que les dispositions de l'article 18 de la loi n° 1.165 modifiée qui définissent les modalités de ce contrôle n'ont ni pour objet ni pour effet d'autoriser la Commission de contrôle des informations nominatives à obtenir des personnes contrôlées des informations en méconnaissance des secrets protégés par la Constitution et par la loi, que par suite le grief tiré de la violation de l'article 22 de la Constitution est également inopérant ;

Considérant que l'article 18 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 modifiée relative à la protection des informations nominatives dispose : « *La commission de contrôle des informations nominatives fait procéder aux vérifications et investigations nécessaires au contrôle de la mise en œuvre des traitements soit par ses membres, soit par des agents de son secrétariat, soit par des investigateurs nommés par le président sur proposition de la commission et soumis aux obligations prévus à l'article 5-1. Les agents et les investigateurs sont commissionnés et assermentés à cet effet.*

Les personnes mentionnées au précédent alinéa doivent être munies d'une lettre de mission du président de la commission de contrôle des informations nominatives précisant expressément le nom et l'adresse de la personne physique ou morale concernée, ainsi que l'objet de la mission, pour accéder aux locaux de celle-ci, pour procéder à toutes opérations de vérification nécessaires, pour consulter tout traitement, pour demander communication ou copie de tout document professionnel et pour recueillir auprès de toute personne compétente les renseignements utiles à leur mission.

La visite de locaux et les opérations de vérification sur place ne peuvent avoir lieu qu'entre six et vingt-et-une heures et en présence de l'occupant des lieux, du responsable du traitement ou de son représentant ou, à défaut, d'un officier de police judiciaire requis à cet effet.

À l'issue de la visite et des opérations de vérification sur place, un compte rendu est établi par les personnes mentionnées au premier alinéa. Un exemplaire est remis à l'occupant des lieux, au propriétaire, au responsable du traitement ou à son représentant ainsi qu'au président de la commission de contrôle des informations nominatives » ;

Considérant que l'article 21 de la Constitution énonce : « *Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les conditions qu'elle prescrit* » ;

Considérant que l'inviolabilité du domicile, protégée par l'article 21 de la Constitution, s'applique également, dans certaines circonstances, aux locaux professionnels où des personnes morales exercent leur activité ; qu'elle doit être conciliée avec les finalités légitimes du contrôle par les autorités publiques du respect des règles qui s'imposent à ces personnes morales dans l'exercice de leurs activités ;

Considérant que la faculté de mise en œuvre par une autorité publique de ses pouvoirs de visite et de contrôle des locaux professionnels nécessite des garanties effectives et appropriées tenant compte de l'ampleur et de la finalité de ces pouvoirs ;

Considérant que la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée par la loi n° 1.353 du 6 décembre 2008 créant la Commission de contrôle des informations nominatives, autorité chargée de contrôler et vérifier le respect des dispositions législatives et réglementaires en matière de protection des informations nominatives et la dotant à cette fin de pouvoirs de visite et de contrôle des locaux professionnels a pour but de renforcer la protection des droits et libertés des personnes face à l'expansion des nouvelles technologies et aux atteintes potentielles inhérentes à leur exploitation ; qu'elle poursuit ainsi un but d'intérêt général ;

Considérant que les dispositions de l'article 18 de la loi n° 1.165 permettent à la Commission de contrôle des informations nominatives d'accéder à des locaux professionnels en dehors de leurs heures normales de fonctionnement, en présence de l'occupant des lieux, du responsable du traitement ou de son représentant ou, à défaut, d'un officier de police judiciaire requis à cet effet, et lui confère des pouvoirs d'investigation étendus ; qu'en application des dispositions de l'article 22, 3°) de la même loi ceux qui volontairement empêchent ou entravent ces investigations ou ne fournissent pas les renseignements ou documents demandés peuvent faire l'objet de sanctions pénales ;

Considérant que, eu égard à l'ampleur de ces pouvoirs d'investigation et des sanctions pénales prévues par l'article 22, 3°) précité, en l'absence d'aucune des garanties évoquées dans la question jugée préjudicielle par l'arrêt de la Cour d'appel du 18 mars 2013, invoquée par la société requérante, ou de garanties équivalentes, les dispositions de l'article 18 portent au principe de l'inviolabilité du domicile consacré par l'article 21 de la Constitution une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but d'intérêt général poursuivi par la loi n° 1.165 ; que par suite l'article 18 de la loi n° 1.165 n'est pas conforme à la Constitution ;

Sur la légalité des décisions administratives :

Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'ensemble des moyens ;

Considérant que, aux termes de l'article 19 de la loi n° 1.165, lorsque des irrégularités sont relevées à l'encontre de personnes morales de droit public ou de droit privé, le président de la Commission de contrôle des informations nominatives adresse un avertissement à la personne responsable ou une mise en demeure de mettre fin aux irrégularités ou d'en supprimer les effets ; qu'en conséquence en prononçant de manière cumulative dans sa décision du 8 novembre 2012 un avertissement et une mise en demeure le président de la Commission de Contrôle des informations nominatives a violé l'article précité ;

Considérant que l'article 2-11 de la même loi ne permet la publication par la Commission de Contrôle des informations nominatives, pour l'information du public, que de ses délibérations, avis ou recommandations de portée générale ; qu'ainsi c'est sans fondement légal que le président de la Commission de Contrôle des informations nominatives a procédé à la publication d'une décision individuelle ;

Considérant que le pouvoir de sanction administrative attribué par la loi n° 1.165 à la Commission de Contrôle des informations nominatives doit être exercé de telle façon que soient assurés le respect des droits de la défense, le caractère contradictoire de la procédure et l'impartialité de la décision ;

Considérant que, s'il résulte des pièces du dossier que le responsable du traitement de la société requérante a signé, lors de la procédure de contrôle, les compte rendus journaliers d'investigation, la société n'a eu toutefois connaissance des griefs retenus à son encontre que par la décision de sanction et par le compte rendu définitif de vérification qui y était annexé, lequel comportait des critiques absentes des compte rendus journaliers ; que la société n'a pas été mise à même de faire valoir, avant la décision de sanction, ses observations sur ces griefs ; qu'ainsi le principe du contradictoire a été méconnu ;

Considérant qu'il résulte de tout de ce qui précède que la décision de sanction du 8 novembre 2012 du président de la Commission de Contrôle des informations nominatives et le rejet du recours gracieux de la société MONACO TELECOM INTERNATIONAL du 25 janvier 2013 doivent être annulés.

DÉCIDE :

Article 1er : L'article 18 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 n'est pas conforme à la Constitution.

Article 2 : La décision du 8 novembre 2012 du président de la Commission de Contrôle des informations nominatives et le rejet du recours gracieux du 25 janvier 2013 sont annulés.

Article 3 : Les dépens sont mis à la charge du président de la Commission de contrôle des informations nominatives.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, président, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, vice-président, officier de l'ordre de Saint-Charles, José SAVOYE, membre titulaire, Frédéric ROUVILLOIS et Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, rapporteur, membres suppléants,

et prononcé le vingt-cinq octobre deux mille treize en présence de M M. Gérard DUBES, premier substitut du Procureur général par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Béatrice BARDY, greffier en chef, chevalier de l'ordre de Saint-Charles.

Le Greffier en Chef, le Président,