

Tribunal Suprême, 25 octobre 2013, S.A.M. Monaco Telecom 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>	12393
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Nouvelles technologies de l'information et de la communication ; Procédure administrative ; Enquête ; Loi et actes administratifs unilatéraux

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2013/10-25-12393>

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° 1165, 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° 1165 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

TS2013-05

Affaire :

MONACO TELECOM

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 201206755/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 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, 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 98000 MONACO, prise en la personne de son Président, 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, enregistrée au Greffe général le 22 mars 2013 sous le numéro TS 2013-05, 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, ainsi qu'à la condamnation de l'État aux entiers dépens ;

Attendu que la société requérante MONACO TELECOM, 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 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° 2230 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 ce que le texte ne permet pas et pour ne pas comporter pas la liste précise des violations de la loi qui lui sont reprochées et ne pas indiquer pas 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 l'obligation de procéder à un nombre trop important de formalités et celle de procéder à des demandes d'autorisation portant sur des traitements soit disant de surveillance ; qu'en deuxième lieu, c'est par une interprétation contraire à l'article 10.1 de la loi que la CCIN l'a mise en demeure de cesser la numérisation des pièces d'identité tant des collaborateurs de l'entreprise que des clients ; qu'en troisième lieu c'est sur sa seule délibération, sans fondement législatif, que la CCIN impose à son service facturation l'anonymisation des titres de films commandés par les clients ; qu'en quatrième lieu c'est sans obligation légale que le président de la CCIN l'a mis en demeure de rédiger ou de modifier des documents internes sur la vidéosurveillance et la communication interne ; qu'en cinquième lieu c'est sans fondement qu'il lui est reproché de n'avoir pas établi la liste nominative des personnes habilitées à accéder aux images des caméras dès lors que le système de vidéosurveillance mis en œuvre par la société ne constitue pas un moyen de surveillance ; qu'en sixième lieu il en est de même des griefs faits à la société quant aux personnes habilitées à accéder à ses locaux ainsi qu'à son système d'information ; qu'en septième lieu constitue une violation de la loi le fait de la sanctionner, sur la base d'une délibération de la CCIN pour le dispositif d'alertes professionnelles dès lors que sa mise en œuvre et ses modalités ont été décidées par une autre entreprise, son actionnaire, Câble & Wireless ; qu'enfin sur les mesures de sûreté et de confidentialité c'est sans le démontrer que la CCIN affirme que les dispositions de l'article 17 de la loi n° 1.165 auraient été violées les contrats signés avec ses sous-traitants ne comportant pas les clauses prévues par la loi ou des clauses insuffisantes et par l'insuffisance des mesures de sécurité ;

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 précise que la société MONACO TELECOM a formé le 27 novembre 2012 un premier recours gracieux relatif à la problématique de la copie des pièces d'identité des clients de l'entreprise, rejeté le 3 décembre 2012, puis un second recours gracieux le 7 janvier 2013 et rejeté par courrier en date du 25 janvier 2013 ;

Attendu qu'à titre liminaire le président de la CCIN fait observer que la requête est irrecevable comme tardive le premier recours ayant été rejeté le 3 décembre 2012 et car la société MONACO TELECOM en tant que démembrement de l'État monégasque ne peut formuler un recours en annulation à l'encontre d'une décision prise par une autorité publique ;

Attendu que le président de la CCIN soutient, sur la légalité externe, que la procédure instituée par l'article 18 de la loi déferée est contradictoire, les contrôlés 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 du groupe MONACO TELECOM, 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, la secrétaire générale assurant 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° 1.312 du 29 juin 2006 n'impose 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, enfin, que la légalité au fond des décisions attaquées n'est pas 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'atteintes à sa vie privée et familiale et qu'enfin les conditions de publication d'un acte administratif sont sans incidence sur sa légalité ;
- que l'article 6 de la loi n° 1.165 ne peut s'appliquer à la société requérante en tant que concessionnaire d'un service public, que pour le surplus, une personne ayant méconnu ses obligations légales ne saurait se plaindre de ce que l'autorité publique lui impose de s'y conformer et que c'est à bon droit que la CCIN a considéré que des traitements litigieux étaient mis en œuvre à des fins de surveillance ;
- que la numérisation des documents d'identité de ses clients et de ses salariés par la société MONACO TELECOM ne respectait pas le caractère proportionné exigé pour tout traitement de données personnelles par l'article 10-1 de la loi n° 1.165, sans pouvoir se prévaloir d'une des justifications prévues par ce même article, que, compte tenu des risques d'usurpation d'identité, par délibération du 13 février 2012 n° 2012-24 la CCIN a recommandé aux responsables de disposer d'un fondement textuel permettant de collecter de telles données, mais qu'un tel texte n'existe pas en matière de télécommunication ;
- que la CCIN n'a pas exigé une anonymisation des titres de films téléchargés par les clients mais une « *pseudonymisation* » par délibération n° 2011-66 du 18 juillet 2011 pour respecter la vie privée des utilisateurs compte tenu de la faculté ouverte à cette entreprise de dresser le profil politique, religieux ou sexuel des personnes concernées ;
- que la requérante n'a pas été mise en demeure de rédiger ou modifier ses documents internes portant sur les modalités d'accès aux enregistrements de vidéosurveillance et sur les règles d'usage du blog, que seul le compte rendu d'investigation recommande à titre complémentaire que le règlement intérieur et la charte sécurité de l'information soient complétés et mis à jour ;

- que l'obligation d'établir une liste nominative des personnes habilitées à accéder aux enregistrements du système de vidéosurveillance est fondée, un tel dispositif étant par définition un moyen de surveillance au sens de l'article 11-1 de la loi n° 1.165 ;
- que le manquement tiré de l'accès accordé à des tiers habilité à ses locaux et à son système d'information est caractérisé ;
- que le dispositif d'alertes professionnelles n'est pas conforme à la réglementation et ce d'autant plus que la société requérante n'a pas soumis l'exploitation de ce traitement à l'autorisation préalable prévue à l'article 11-1 de la loi n° 1.165, qu'est sans incidence la circonstance que ce dispositif relèverait de sa société mère CABLE & WIRELESS, la requérante agissant comme responsable de ce traitement ;
- que les mesures de sécurité et de confidentialité mises en œuvres par la requérante méconnaissent la réglementation ;

Attendu que le Président de la CCIN soutient en dernier lieu que l'illégalité éventuelle de certains motifs n'est 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 21 juin 2013, par laquelle la société MONACO TELECOM persiste dans les conclusions de son recours, par les mêmes moyens et motifs que dans sa requête ; qu'elle soutient la recevabilité de son recours la lettre du 27 novembre 2012 ne constituant pas un recours gracieux mais un courrier demandant le réexamen d'une question spécifique ; qu'à supposer même qu'elle ait constitué un recours contre la décision attaquée, celui ne pourrait être que partiel quant à la mesure d'injonction tendant à l'arrêt immédiat de la collecte des pièces d'identité et à la destruction des documents archivés, mesure divisible du reste de la décision, la requête étant recevable dans ses autres éléments ;

Attendu que la société requérante précise qu'elle est une personne morale de droit privé, concessionnaire de service public, et non un démembrement de l'État ; qu'en tout état de cause comme toute personne intéressée elle est recevable à exercer un recours contre une décision administrative qui lui fait grief ;

Attendu qu'elle soutient sur la légalité externe, que la procédure n'a pas été contradictoire car 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 des enquêteurs est de procéder à des constats objectifs sans énoncer de critiques, 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'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 lors du contrôle il est à l'origine de la critique qui lui est faite d'« *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 ; que l'absence de motivation du recours gracieux contrevenait 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 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 si elle ne conteste pas que l'article 6 de la loi n° 1.165 ne lui est pas applicable, pour autant elle maintient reprocher au président de la CCIN de l'avoir mis en demeure de procéder à un nombre trop important de formalités et de l'avoir mis en demeure de procéder à des demandes d'autorisation là où une demande d'avis est suffisante, qu'enfin en raison du cumul illégal de deux mesures de sanction par la CCIN, seule une annulation totale 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 la contre-requête, qu'il ajoute que le courrier du 27 novembre 2012 constitue bien un recours gracieux et que la circonstance selon laquelle le second recours serait plus complet est sans incidence ; 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 contrôlé soit appelé à s'expliquer sur les griefs ; que c'est par une interprétation erronée de la loi que la société requérante soutient que les fonctions de la CCIN ne seraient pas séparées ; 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 de sécurité 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 prive 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 c'est en vain que la requérante lui reproche de l'avoir mis en demeure de procéder à un nombre qu'elle estime trop important de formalités et de l'avoir mis en demeure de procéder à des demandes d'autorisation ;

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 ;

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

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

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

Oùï Monsieur le Procureur général en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré ;

Statuant en matière constitutionnelle et en matière administrative ;

Sur la recevabilité de la requête :

Considérant que la société anonyme monégasque MONACO TELECOM, organisme de droit privé concessionnaire d'un service public est recevable à exercer un recours contre une décision administrative qui lui fait grief ; que le courrier qu'elle a adressé le 27 novembre 2012 est relatif aux conséquences de ses délibérations n° 2011-66 et 2011-67 du 18 juillet 2012 quant aux réserves relatives à la conservation de la copie de pièces d'identité et n'est donc pas un recours gracieux contre la décision du 8 novembre 2012 par laquelle le président de la Commission de Contrôle des informations nominatives lui a adressé un avertissement et une mise en demeure ; qu'en conséquence le recours qu'elle a formé le 22 mars 2013, après le rejet le 25 janvier 2013 par le président de la Commission de Contrôle des informations nominatives de son recours gracieux du 7 janvier 2013, est recevable ;

Sur le bien fondé de la requête :

Considérant que, par délibération n° 2012-137 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, opérateur de télécommunications et hébergeur de sites Internet, 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 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 à 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 prévues 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 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. 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,