

Tribunal Suprême, 25 octobre 2013, Sieur D. C. 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>	12394
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Procédure administrative ; Autorités de contrôle et de régulation ; Enquête ; Compétence

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2013/10-25-12394>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux constitutionnel - Disposition législative

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 (oui)

TRIBUNAL SUPRÊME

TS2013-07

Affaire :

M. d. CA.

Contre

COMMISSION DE CONTROLE

DES INFORMATIONS

NOMINATIVES (C. C. I. N.)

DÉCISION

AUDIENCE DU 15 OCTOBRE 2013

Lecture du 25 octobre 2013

Recours tendant à déclarer que la C. C. I. N. a fait une interprétation restrictive et, partant, inconstitutionnelle de l'article 18 de la loi n°1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives, dans sa rédaction issue de la loi n°1.353 du 4 décembre 2008 ;

En la cause de :

- M. d. CA., né le 18 mars 1970 à Bari (Italie), demeurant X à Monaco ;

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

Vu l'arrêt en date du 18 mars 2013 par lequel la Cour d'appel a sursis à statuer et a impartit à M. D. C. un délai de deux mois pour saisir le Tribunal Suprême d'un recours en appréciation de validité ;

Vu la requête présentée par M. D. C., enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 5 avril 2013 sous le numéro TS 2013-07, tendant à l'appréciation par le Tribunal Suprême de la validité de l'article 18 de la loi n° 1.165 modifiée du 23 décembre 1993, à la déclaration d'inconstitutionnalité, par voie de « constatations » et de « déclarations » de la mise en pratique des dispositions de son article 18 par la Commission de contrôle des informations nominatives (C. C. I. N.) et à la condamnation de la CCIN aux entiers dépens ;

Ce faire,

Attendu que M. D. C., requérant, administrateur délégué de la société méridionale de contentieux (SOMECO) expose que, sur décision du 15 novembre 2011 du Président de la CCIN, une perquisition administrative a été effectuée dans les locaux de la SOMECO sans que les occupants aient été informés d'un quelconque droit de s'y opposer ; que sur ce fondement il a été poursuivi et condamné par le Tribunal correctionnel pour avoir contrevenu aux dispositions de la loi n° 1.165 relative à la protection des informations nominatives, notamment en collectant et exploitant des informations

nominatives sans déclaration préalable ; que la Cour d'appel a sursis à statuer jusqu'à ce que le Tribunal Suprême ait statué sur l'exception préjudicielle d'inconstitutionnalité de l'article 18 de la loi précitée au regard des articles 19, 21 et 22 du Titre III de la Constitution ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, M. D. C., soutient d'abord que des jurisprudences concordantes de la Cour européenne des droits de l'homme sur les perquisitions administratives, du conseil constitutionnel français et du Conseil d'État sur les pouvoirs d'investigation de la Commission nationale informatique et libertés, il ressort qu'en l'absence de garanties destinées à encadrer la faculté de perquisition administrative de la CCIN, que ce soit une autorisation judiciaire préalable ou une information effective sur le droit de s'y opposer, l'article 18 de la loi n° 1.165 méconnaît le droit au respect de la correspondance, du domicile et de la vie privée découlant des articles 19, 21 et 22 de la Constitution ;

Attendu que M. D. C. fait valoir, de plus, que les articles 19, 21 et 22 de la Constitution ont été violés par l'interprétation restrictive que fait la CCIN de l'article 18 de la loi n° 1.165, lequel ne lui n'interdisait pas de leur faire notifier, par écrit, leurs droits de s'opposer à la perquisition de leurs locaux professionnels, d'être assisté par un avocat et de ne pas participer à sa propre incrimination ;

Vu la contre requête, enregistrée le 7 juin 2013 au Greffe général, par laquelle le Président de la CCIN conclut à titre principal à l'irrecevabilité partielle de la requête en ce qu'elle tend à faire juger par le Tribunal Suprême, par voie de « constatations » et de « déclarations », non l'inconstitutionnalité de la loi mais l'application par la CCIN des dispositions de l'article 18 ;

Attendu qu'il conclut, ensuite, au rejet des conclusions subsidiaires du recours qui tendent à voir déclarer inconstitutionnel l'article 18 de la loi déférée ; qu'il précise, d'une part, que l'article 18 n'autorise aucune perquisition, mais permet seulement aux membres de la CCIN ou à des agents assermentés, dans le cadre d'une mission dont l'objet est délimité et porté à la connaissance des personnes concernées, de procéder à des opérations de vérification, prenant la forme de consultation de traitements ou de demande de communication ou de copie de pièces avec possibilité d'un contrôle à posteriori par l'autorité judiciaire prévu par l'article 19, et d'autre part que si l'article 18 ne prévoit pas un droit d'opposition des personnes physiques ou morales contrôlées, les directives internes de la CCIN prévoient que les agents assermentés chargés du contrôle informent les personnes contrôlées qu'elles ne sont pas tenues de leur donner accès aux locaux, qu'en un tel cas un procès-verbal de refus est établi ;

Attendu que le Président de la CCIN relève de plus que seule la méconnaissance par l'article 18 de la loi déférée de l'article 21 de la Constitution relatif à l'inviolabilité du domicile peut être invoquée par le requérant et non celle des articles 19 et 22 ; qu'il précise que l'article 19 de la loi déférée, en prévoyant l'intervention a posteriori du président du Tribunal de première instance, statuant en matière de référé, pour contrôler la régularité des opérations conduites en application de l'article 18 de la même loi, institue une garantie suffisante pour encadrer les pouvoirs de contrôle de la CCIN ;

Attendu qu'il fait valoir, en outre, que les jurisprudences du Conseil d'État français et de la CEDH ne sont ni applicables ni transposables devant le Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle, que les lois sur la CNIL française et la CCIN monégasques sont différentes, que le Conseil d'État a statué comme juge administratif au visa de l'article 8 de la CEDH alors que le Tribunal Suprême n'exerce son contrôle de constitutionnalité qu'au regard des droits et libertés du Titre III de la Constitution, que la Convention européenne des droits de l'homme n'a à Monaco qu'une valeur infra constitutionnelle, que le tribunal correctionnel, dans son jugement du 18 décembre 2012, a déjà écarté toute méconnaissance de l'article 8 de la CEDH et que la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas consacré un droit général et absolu des personnes morales au respect de leur « vie privée » ; que, de plus, la jurisprudence du Conseil constitutionnel français ne va pas dans le sens soutenu par la requête, qu'ainsi le Conseil Constitutionnel a jugé en juillet 2012 que le droit de communication des agents des douanes était conforme à la constitution dès lors qu'ils ne disposaient ni d'un pouvoir d'exécution forcée pour obtenir la remise des documents, ni d'un pouvoir général d'audition, ni d'un droit de perquisition, que si la loi ne prévoyait pas l'assistance d'un avocat elle ne l'empêchait pas, enfin que les personnes avaient le droit de faire contrôler, à posteriori, par les juridictions compétentes la régularité des opérations ; que le président de la CCIN souligne, en dernier lieu, que les modalités pratiques de mise en œuvre de l'article 18, systématisées dans un document renforcent encore la protection des personnes contrôlées ;

Vu la réplique, enregistrée le 5 juillet 2013 au Greffe général, par laquelle M. D. C. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens, qu'il maintient n'avoir jamais été informé de son droit d'opposition, que si tel avait été le cas cela aurait été acté et émargé, que la réglementation interne invoquée par la CCIN semble être une ébauche pour porter la mention version 1, qu'il estime que son recours est recevable en totalité puisqu'il appartient au Tribunal Suprême de dire comment une loi doit être interprétée pour être regardée comme conforme à la Constitution et ce d'autant plus que la CCIN invoque une procédure interne, dont il conteste l'existence, pour pallier les carences de la loi ;

Attendu qu'il soutient, ensuite, qu'il ne peut être sérieusement contesté que la SOMECO a fait l'objet d'une véritable perquisition l'entrée physique dans les locaux de la société ayant pour but la recherche des éléments de preuve d'un des délits énumérés par la loi n° 1.165 ;

Attendu enfin qu'il estime que l'article 21 de la Constitution n'est pas le seul à avoir été transgressé, qu'ont aussi été méconnus la nécessité de prévoir l'intervention des autorités judiciaires pour protéger les libertés qui découle de l'article 19 de la Constitution, le droit à la vie privée et au secret des correspondances protégé par l'article 22 de la Constitution, qui bénéficie aux personnes morales, et enfin le principe général du respect du contradictoire et des droits de la défense consacré par le Tribunal Suprême ;

Vu la duplique, enregistrée le 24 juillet 2013 au Greffe général, par laquelle le Président de la CCIN conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ; ajoutant, qu'au regard du contrôle de constitutionnalité seules

sont recevables les conclusions du recours qui tendent à voir déclarer inconstitutionnel l'article 18 de la loi n° 1.165 au regard des articles 18, 19 et 22 de la Constitution ; qu'il soutient qu'il convient de distinguer les droits de consultation et de demande de communication de documents de l'article 18 al.2 de la loi n° 1.165 du droit de perquisition ou d'un pouvoir d'exécution forcée, qu'un contrôle a posteriori est prévu par l'article 19 de la loi n° 1.165, exercé par le président du Tribunal de Première Instance statuant en la forme des référés ;

Sur ce :

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90-A-2 ;

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

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

Vu l'Ordonnance du 8 avril 2013 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a désigné 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 M. le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 30 mars 2012 ;

Où Maître Régis BERGONZI, Avocat-Défenseur et Maître Hélène LEBON avocat au barreau de Paris pour M. D. C. ;

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 ;

Où Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré ;

Statuant et délibérant en matière constitutionnelle

Considérant que M. D. C., administrateur délégué de société, a été poursuivi et condamné par le Tribunal correctionnel pour avoir contrevenu aux dispositions de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 modifiée relative à la protection des informations nominatives ;

Considérant que, sur appels du prévenu et du Ministère Public, la Cour d'Appel de Monaco, par arrêt du 18 mars 2013, a relevé « *que le conseil du prévenu entend voir examiner la conformité à la Constitution des dispositions de l'article 18 de la loi n° 1.165 en ce qu'elles prévoient :*

- l'accès par les organes d'investigation aux locaux de la personne physique ou morale dans des conditions constitutives de perquisitions domiciliaires à caractère administratif, l'exécution de toute opération de vérification nécessaire, l'accès aux documents de toute nature susceptibles de s'y trouver et le droit d'en demander communication ou d'en prendre copie,

- sans que ces mesures d'investigation n'aient été préalablement judiciairement autorisées ou sans que le responsable des locaux (ou son représentant) n'ait été informé ou mis à même d'exercer son droit de s'y opposer » ; qu'elle a jugé que « le moyen de nullité développé par D. C. est constitutif d'une exception préjudicielle d'inconstitutionnalité de l'article 18 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 au regard du titre III et des articles 19, 21 et 22 de la Constitution » ; qu'elle s'est déclarée incompétente pour statuer sur cette exception et a sursis à statuer sur les appels dont elle était saisie jusqu'à ce que le Tribunal Suprême ait définitivement statué sur cette exception préjudicielle sur saisine préalable de D. C., auquel elle a impartit un délai de deux mois pour procéder à la saisine à cette fin du Tribunal Suprême, ce qu'a fait M. C. ;

Sur la recevabilité de la requête :

Considérant que le requérant n'est pas recevable à joindre à son recours en appréciation de validité formé en exécution de cet arrêt des conclusions tendant à la déclaration d'inconstitutionnalité, par voie de « *constatations* » et de « *déclarations* », des modalités d'application par la Commission de contrôle des informations nominatives des dispositions de l'article 18 de la loi n° 1.165 précitée ;

Sur la validité de l'article 18 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 modifiée au regard des articles 19, 21 et 22 de la Constitution :

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 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 des heures normales de fonctionnement de l'organisme contrôlé, 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 la Cour d'appel ou de garanties équivalentes, les dispositions de l'article 18 de la loi n° 1.165 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 cette loi ; que par suite l'article 18 de la loi n° 1.165 n'est pas conforme à la Constitution ;

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 : Les dépens sont mis à la charge du président de la Commission de Contrôle des informations nominatives ;

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Président de la Commission de Contrôle des informations nominatives et à M. D. C.

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,