

Délibération n° 2024-072 du 20 mars 2024
de la Commission de Contrôle des Informations Nominatives portant
recommandation sur l'évolution des dispositions conduisant à publier
automatiquement certaines sanctions disciplinaires des personnels du Secteur Public
au Journal de Monaco et la mise en œuvre d'un droit à l'oubli

Vu la Constitution du 17 décembre 1962 ;

Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, rendu exécutoire par l'Ordonnance Souveraine n° 13.330 du 12 février 1998 ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1950, rendue exécutoire par l'Ordonnance Souveraine n° 408 du 15 février 2006 ;

Vu la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981, ainsi que son Protocole additionnel du 8 novembre 2001 ;

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

Vu la Loi n° 884 du 29 mai 1970 sur l'entrée en vigueur et l'opposabilité des Ordonnances Souveraines, Arrêtés Ministériels et autres décisions administratives ;

Vu la Loi n° 975 du 12 juillet 1975, modifiée, portant statut des fonctionnaires de l'Etat ;

Vu la Loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune ;

Vu la Loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature ;

Vu la Loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 6.365 du 17 août 1978, modifiée, fixant les conditions d'application de la Loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2.230 du 19 juin 2009 fixant les modalités d'application de la Loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, susvisée ;

Vu le Code civil et notamment son article 22 ;

Vu l'Arrêté n° 2013-27 du 21 novembre 2013 concernant les modalités d'application des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des fonctionnaires de la Direction des Services Judiciaires ;

Vu la recommandation du Haut-Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation du 15 novembre 2023 relative au déréférencement de données nominatives contenues dans une Ordonnance Souveraine de révocation.

La Commission de Contrôle des Informations Nominatives,

Préambule

La Commission de Contrôle des Informations nominatives (CCIN) a été saisie de plusieurs plaintes émanant d'anciens fonctionnaires de l'Etat ayant été révoqués par Ordonnance Souveraine. Ces derniers s'estiment préjudiciés dans leur vie privée et familiale car ils apparaissent toujours, plusieurs années après, dans les recherches effectuées sur Internet à partir de leurs noms, que ce soit à partir du site Internet du Journal de Monaco, que des moteurs de recherches généralistes. Ils se trouvent également préjudiciés de manière imprescriptible dans leurs recherches d'emplois.

Après étude, la Commission a pu relever que la problématique soulevée en Principauté s'étendait au-delà des seuls cas des personnes ayant saisi la CCIN, mais concerne de manière générale tous les personnels d'entités publiques ou relevant de régimes spéciaux dont les sanctions sont automatiquement publiées au Journal Officiel de Monaco, dès lors qu'elles atteignent un certain seuil de gravité.

A ce jour, les Ordonnances Souveraines de sanctions, dont les révocations des fonctionnaires de l'Etat, sont publiées au Journal de Monaco, lequel comporte une version au format papier et une version électronique. La version électronique est accessible par un site Internet dédié doté d'un moteur de recherche qui permet de retrouver tous les documents, et notamment les Ordonnances Souveraines concernant une personne désignée, sans limitation de durée depuis la première publication. A partir de ce site, d'autres moteurs de recherche extraient ces informations pour les référencer sur leurs propres sites, relayant ainsi l'information.

La publication au format électronique se justifie de nos jours par la nécessité de procéder à la diffusion de l'information la plus étendue possible alors que la lecture des versions papier des documents tend à se réduire.

Elle présente cependant l'inconvénient de permettre une recherche par nom, ce que ne permettait pas la version au format papier, accessible sans limite de durée et depuis le monde entier.

Il en résulte que la version électronique pose avec plus d'acuité le problème de la conciliation du droit au respect de la vie privée et familiale avec celui de la publicité de la mesure de révocation.

Aussi, conformément à l'article 1^{er} de la Loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, les traitements automatisés ou non automatisés d'informations nominatives ne doivent pas porter atteinte aux libertés et droits fondamentaux consacrés par le titre III de la Constitution.

A cet égard, l'article 22 de la Constitution (et 22 du Code civil) protège le droit à la vie privée et familiale en Principauté de Monaco.

En outre, la publication en ligne de sanctions au Journal de Monaco entre dans le champ d'application de la Loi n° 1.165 susvisée dès lors qu'elle constitue un traitement d'informations nominatives.

Enfin, la Commission de Contrôle des Informations Nominatives, Autorité Administrative Indépendante, a pour mission de veiller au respect de ces dispositions. A ce titre, elle est notamment habilitée, aux termes de l'article 2 de la Loi n° 1.165, modifiée, à formuler toutes recommandations entrant dans le cadre des missions qui lui sont conférées par ladite Loi et à les publier dès lors qu'elles revêtent une portée générale.

I. Une automaticité de publication des sanctions les plus graves : une absence de recherche de proportionnalité qui porte nécessairement atteinte au droit à la vie privée et familiale des personnes concernées

L'article 54 de la Loi 1.364 portant statut de la magistrature dispose que « *Les décisions du haut conseil de la magistrature prononçant l'abaissement d'échelon, la rétrogradation, l'exclusion de toutes fonctions judiciaires, la mise à la retraite d'office et la révocation sont rendues exécutoires par Ordonnance Souveraine* ».

L'article 42 de la Loi n° 975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat dispose quant à lui que « *L'avertissement et le blâme sont donnés par le chef de service après que le fonctionnaire intéressé a été entendu en ses explications ou, à défaut, dûment mis en mesure de les fournir.*

L'exclusion temporaire de fonction pour une durée de trois mois au plus, l'abaissement de classe ou d'échelon et la rétrogradation, lorsque ces mesures n'impliquent pas une modification de l'ordonnance souveraine de nomination, sont prises par décision du Ministre d'État après consultation du conseil de discipline prévu à l'article 45.

Les autres sanctions sont prononcées par ordonnance souveraine après consultation du conseil de discipline ; cette dernière formalité n'est pas exigée en cas de condamnation à une peine afflictive ou infamante ».

L'article 37 de la Loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune dispose pour sa part que « *L'avertissement et le blâme sont donnés par le secrétaire général de la mairie, directeur du personnel, sur proposition du chef de service dont relève le fonctionnaire intéressé, après que ce dernier aura été entendu en ses explications ou, à défaut, dûment mis en mesure de les fournir.*

L'exclusion temporaire de fonction pour une durée de trois mois au plus, l'abaissement de classe ou d'échelon et la rétrogradation, lorsque ces mesures n'impliquent pas une modification du titre de nomination, sont prises par décision du maire après consultation du conseil de discipline prévu à l'article 40 et avis du conseil communal réuni en commission plénière.

Les autres sanctions sont prononcées par Ordonnance Souveraine ou Arrêté Municipal, selon le titre de nomination du fonctionnaire concerné, sur proposition du conseil de discipline et après avis du conseil communal réuni dans les mêmes conditions que ci-dessus.

La consultation du conseil de discipline n'est pas exigée en cas de condamnation à une peine afflictive ou infamante ».

L'article premier de l'Arrêté n° 2013-27 du 21 novembre 2013 concernant les modalités d'application des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des fonctionnaires de la Direction des Services Judiciaires dispose que « *L'avertissement et le blâme visés à l'article 41 de la loi du 12 juillet 1975 susvisée sont donnés par le Secrétaire Général de la Direction des Services Judiciaires après que le fonctionnaire ait été entendu en ses explications ou, à défaut, dûment mis en mesure de les fournir.*

L'exclusion temporaire de fonction pour une durée de trois mois au plus, l'abaissement de classe ou d'échelon et la rétrogradation, lorsque ces mesures n'impliquent pas une modification de l'Ordonnance de nomination, sont décidés par le Directeur des Services Judiciaires après consultation du conseil de discipline prévu à l'article 2.

Les autres sanctions sont prononcées par Ordonnance Souveraine après consultation du conseil de discipline sur le rapport du Directeur des Services Judiciaires ; cette dernière formalité n'est pas exigée en cas de condamnation à une peine afflictive ou infamante.

Toute sanction disciplinaire est inscrite au dossier individuel du fonctionnaire ».

Il résulte de cette liste, qui n'est pas exhaustive, qu'il y a, à partir d'un certain degré de gravité, publication automatique de la sanction. Or, cette publication constitue une ingérence dans le droit à la vie privée et familiale de la personne concernée en ce qu'elle rend publique la sanction disciplinaire prononcée à son encontre.

La Commission estime donc, comme c'est le cas dans la législation en matière de protection des données, et comme c'est le cas pour les autres Autorités Administratives Indépendantes, que la publicité doit s'analyser comme une mesure autonome au sein d'une sanction, et qui ne devrait pas être automatique.

Ainsi, la Commission relève qu'en France, l'article L533-4 du Code de la Fonction Publique dispose que « *Dans la fonction publique de l'Etat et dans la fonction publique territoriale, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publics la décision portant sanction et ses motifs ».*

A titre d'exemple, le Tribunal Administratif de Marseille (30 octobre 2023, n° 2309629) a jugé, à l'aune de cet article, qu'« *en ce qui concerne la décision attaquée portant publication de la reproduction non-anonymisée de la sanction d'exclusion temporaire : a) cette publication au bulletin officiel (BO) du CNRS, accessible en ligne, n'était pas nécessaire, alors que l'absence d'anonymisation porte doublement atteinte à sa vie privée et à sa vie professionnelle, constituant ainsi une seconde sanction s'ajoutant à celle de l'exclusion temporaire de fonctions ; b) cette mise en ligne de la décision de sanction, qui n'est assortie d'aucune durée de publication et fera l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche, méconnaît le principe de proportionnalité, alors que l'article R. 221- 16 du code des relations entre le public et l'administration dispose que les sanctions administratives et disciplinaires ne peuvent être publiées au Journal officiel de la République française que dans des conditions garantissant qu'elles ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche ».*

En outre, le Tribunal Fédéral du Tessin a pu juger contraire à la Constitution (décision 2D_8/2021), une Loi qui ne laisse aucune marge d'appréciation à l'Autorité compétente en raison de l'automatisme de la publication des décisions, et à l'issue de laquelle l'atteinte est d'autant plus grave que la publication a lieu dans le Journal Officiel, lequel reste disponible dans les archives et peut être consulté par tout un chacun sans limite temporelle, rendant le risque d'atteinte à la réputation particulièrement élevé.

Le Tribunal a donc jugé que l'atteinte aux intérêts de la personne concernée est manifestement excessive par rapport à l'intérêt poursuivi par la publication de la sanction et ainsi, que la publication automatique de la sanction est disproportionnée.

En ce qui concerne la justification de la publication automatique de la sanction, il a été évoqué par le Gouvernement monégasque l'application de l'article 1^{er} alinéa 2 de la Loi n° 884 du 29 mai 1970, susvisée, qui obligerait à procéder ainsi afin de rendre la décision opposable à la personne concernée et aux tiers.

En ce qui concerne la personne concernée, la Commission rappelle que c'est la décision de sanction qui lui fait grief, et non la publication au Journal Officiel.

Concernant les tiers, si l'objectif est que le public puisse avoir connaissance qu'une personne n'appartient plus à l'Administration afin qu'elle ne puisse plus se prévaloir des prérogatives de ses anciennes fonctions, il n'est pas intrinsèquement lié à l'information d'une sanction, ni même, dans l'absolu, à la nécessité d'une publication par Ordonnance Souveraine, si d'autres moyens existent pour informer les administrés.

Enfin, la Commission relève les limites de cette justification, car pour les mêmes motifs, les sanctions des agents de l'Etat ne sont pas publiées. Elle précise en outre qu'elle n'a pas été saisie, pour avis, du projet de Loi portant modification de la Loi n° 975 portant modification du statut des fonctionnaires de l'Etat.

La Commission recommande donc une évolution de la législation monégasque afin que la publicité soit une sanction autonome non frappée d'automatisme.

II. Une publicité des sanctions référencable par les moteurs de recherche et sans limitation temporelle

S'agissant des plaintes dont elle a été saisies, visées en préambule, la Commission a demandé le déréférencement aux moteurs de recherche généralistes des Ordonnances Souveraines concernées, lesquels ont refusé d'y donner suite au motif que celles-ci faisaient l'objet « *d'une publication continue par une autorité administrative* » et précisant qu'il convenait d'envoyer la demande de suppression directement à l'exploitant du site Internet, à savoir le Journal de Monaco, lequel peut désindexer / déréférencer ces Ordonnances Souveraines, ce que n'avait pas manqué de faire la CCIN, sans succès.

Aussi, se pose la question des modalités de publication au Journal de Monaco des sanctions disciplinaires.

Il convient à cet égard de relever que l'article R221-16 du Code français des relations entre le public et l'administration dispose « *Outre les actes mentionnés à l'article R. 221-15, ne peuvent être publiés au Journal officiel de la République française que dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche : (...)* »

4° Les sanctions administratives et disciplinaires : (...).

Ainsi, pour les sanctions dont il aura été fait le choix de la publication, la Commission estime qu'il conviendra de ne plus les rendre indexables par les moteurs de recherche et donc, comme l'indique le rapporteur public du Conseil d'Etat français concernant l'affaire Théâtre National de Bretagne (n° 389448) du 28 septembre 2016, de recréer en ligne les conditions de consultation d'un journal officiel papier. Le Journal de Monaco numérique ne

contiendrait ainsi la sanction qu'au sein de la version PDF et ne se retrouverait pas dans la partie indexée consultable en ligne.

En l'absence d'une telle mesure, se pose nécessairement la question du droit à l'oubli.

Pour rappel, l'article 10-1 de la Loi n° 1.165 susvisée dispose que « *Les informations nominatives doivent être : (...) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation de la finalité pour laquelle elles sont collectées ou pour laquelle elles sont traitées ultérieurement.* »

L'article 16 de cette Loi prévoit que « *La personne intéressée peut exiger que soient rectifiées, complétées, clarifiées, mises à jour ou supprimées les informations la concernant lorsqu'elles se sont révélées inexactes, incomplètes, équivoques, périmées ou si leur collecte, leur enregistrement, leur communication ou leur conservation est prohibé.* ».

Ainsi, si l'actuelle Loi monégasque relative à la protection des informations nominatives ne prévoit pas expressément de droit à l'oubli, la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme chargée de veiller à l'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, à laquelle la Principauté de Monaco est Partie, le reconnaît expressément.

Pour apprécier si ce droit à l'oubli destiné à protéger le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne, susvisée, qui inclut le droit à la protection de la réputation, doit s'appliquer, la Cour européenne met en balance notamment la nature de l'information archivée, le temps écoulé depuis les faits, la première publication et mise en ligne, l'intérêt contemporain pour l'information contenue dans la publication, l'intérêt du public à accéder à cette information, la notoriété de la personne et les répercussions négatives de la mise en ligne sur la personne concernée ainsi que l'impact de la mesure d'oubli. Ce droit à l'oubli s'applique aux condamnations pénales et doit trouver à s'appliquer aux sanctions disciplinaires.

Il convient ainsi d'apprécier si le maintien du référencement (indexation) de ces sanctions disciplinaires reste justifié sans limitation de durée.

Le fait de maintenir référencées / indexées sur le site Internet du Journal de Monaco de telles Ordonnances Souveraines sans limitation de durée ne peut être considéré par la CCIN comme étant nécessaire à l'information du public.

Ce maintien fait perdurer les effets négatifs de la publication initiale sans limite temporelle. Il fait également bien souvent obstacle à une recherche d'emploi de la personne concernée et ainsi porter atteinte à sa réputation sans tenir compte de son comportement actuel.

Enfin, la Commission tient à souligner que le Haut-Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation a lui aussi formulé une recommandation, sus visée, en ce sens aux termes de laquelle ce défenseur des droits mentionne :

« *Saisi par un requérant de nationalité monégasque ne pouvant obtenir de la Fonction Publique le déréférencement de données nominatives contenues dans une Ordonnance Souveraine de révocation, les autorités monégasques considèrent qu'il appartient à ce dernier de solliciter auprès de Google ce déréférencement.*

Le Haut-Commissariat ne partageant pas cette analyse il recommande que les autorités procèdent, le cas échéant à l'issue d'un délai raisonnable, à l'anonymisation, à la limitation ou au déréférencement sur certains moteurs de recherches des décisions publiées en ligne, telles les révocations de fonctionnaires, dont la publication est susceptible de provoquer des effets disproportionnés dans le temps sur la vie professionnelle des personnes concernées et notamment sur leur capacité de retrouver un emploi ».

La CCIN rappelle que le moteur de recherche susmentionné, qu'elle n'a pas manqué de saisir de cette demande de déréférencement, a refusé d'y donner suite au motif que l'Ordonnance Souveraine concernée « *fait l'objet d'une publication continue par une autorité administrative.* »

Eu égard à l'ensemble des éléments sus-évoqués, le maintien présent et futur de ces pratiques préjudiciables au respect de la vie privée de l'ensemble des personnes concernées par la publication de sanctions disciplinaires au Journal de Monaco conduit la Commission à formuler la présente recommandation.

Après en avoir délibéré, la Commission :

Considère que le droit à l'oubli doit pouvoir recevoir application en matière de publication au Journal de Monaco des Ordonnances Souveraines portant révocation d'un fonctionnaire.

Estime que les Ordonnances Souveraines portant révocation d'un fonctionnaire doivent faire l'objet d'un déréférencement (désindexation) du site Internet du Journal de Monaco dans un délai maximum de deux ans après leur publication.

Souligne que cette mesure de déréférencement (désindexation) doit être appliquée tant pour les Ordonnances Souveraines à venir que pour celles déjà publiées.

Précise que la présente recommandation concerne également toutes les entités publiques pour lesquelles des mesures de sanction disciplinaire font l'objet d'une publication au Journal de Monaco.

Le Président

Guy MAGNAN