

Affaire :
Monsieur J.P. N.
Contre :
L'ETAT DE MONACO

DÉCISION

Audience du 20 novembre 2019
Lecture du 5 décembre 2019

Recours tendant à l'annulation de la décision de rejet implicite de Son Excellence Monsieur le Ministre d'Etat du recours gracieux qu'il a formé le 4 juin 2018 contre la notification de congédiement qui lui a été faite le 20 avril 2018 par Son Excellence Monsieur le Ministre d'Etat.

En la cause de :

Monsieur J.P. N. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Sophie LAVAGNA**, Avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par ledit Avocat-défenseur ;

Contre :

L'Etat de Monaco représenté par S.E Monsieur le Ministre d'Etat, ayant pour Avocat-défenseur **Maître Christophe SOSSO**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par la **SCP PIWNICA-MOLINIE**, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France ;

LE TRIBUNAL SUPREME
Siégeant et délibérant en Assemblée plénière,

Vu la requête présentée par Monsieur J.P. N., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 30 juillet 2018 sous le numéro TS 2018-17, tendant à l'annulation de la décision implicite du Ministre d'Etat rejetant son recours gracieux dirigé contre la décision du 20 avril 2018 prononçant son congédiement de l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique (AMSN) et à la condamnation de l'Etat de Monaco à lui verser la somme de 200.000 euros en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi en raison de cette décision.

CE FAIRE :

Attendu que, selon la requête, Monsieur J.P. N. explique qu'il a été embauché par contrat du 10 novembre 2016 par le Directeur des ressources humaines et de la formation de la Fonction publique, conformément aux dispositions de l'Ordonnance Souveraine n° du comme chargé de mission au sein de l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique (AMSN) du Département de l'Intérieur, pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} décembre 2016 jusqu'au 30 novembre 2019 inclus ; qu'il rappelle que, préalablement à ce contrat, il avait été sollicité par la Commune de Monaco et avait, sous l'égide de sa société U. E., signé une lettre de mission ayant pour objet l'audit de sécurité de son système d'information ; que, dans le cadre de cette mission, il devait procéder à une batterie de tests d'intrusion par l'intermédiaire des voies de communication électroniques ; qu'il a ainsi communiqué à son mandant les résultats de ses travaux ; qu'il explique, ensuite, que c'est pour ses qualités professionnelles reconnues qu'il a été engagé en qualité de chargé de mission au sein de l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique dont il a été l'un des initiateurs ; qu'en effet, il avait attiré l'attention en 2013 du Gouvernement Princier sur l'intérêt de créer un Centre d'alerte et de réaction aux attaques informatiques (CERT) destiné aux entreprises et aux administrations ; que le Conseiller de Gouvernement - Ministre pour l'Équipement, l'Environnement et l'Urbanisme avait répondu à cette proposition en indiquant qu'une entité chargée de la sécurité numérique était à l'étude ; qu'il rappelle, enfin, que c'est en 2015 qu'a été créée l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique ; qu'il précise que c'est par une insistance de sa part, en raison particulièrement du critère de préférence nationale à compétence égale ou supérieure, qu'il a pu intégrer l'Agence ; qu'il suppose ainsi que sa présence n'était pas souhaitée et que son avenir au sein de cette structure était compromis dès l'origine ;

Attendu que le requérant explique dans un second temps que, après une année de service en qualité de chargé de mission au sein de l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique, le Directeur de l'Agence a demandé, par courrier du 15 décembre 2017, au Conseiller du Gouvernement - Ministre de l'Intérieur qu'une procédure disciplinaire soit engagée à son encontre pour une prétendue « violation de ses obligations contractuelles » et de respect du « secret professionnel » concernant la divulgation au Chef du service informatique de la Commune de Monaco d'un certain nombre de vulnérabilités constatées dans le système informatique de la commune ; qu'il explique que la vulnérabilité dont il a fait Etat au détour d'une conversation était parfaitement connue du Chef du service informatique de la Commune puisque le requérant avait été en relations fréquentes avec lui dans le cadre de sa précédente activité ; que c'est la société U. E. qu'il gérât qui avait été mandatée pour vérifier la sécurité du système informatique et avait découvert la vulnérabilité en question, ce dont il avait fait part au Chef du service informatique ; que le secret professionnel n'était donc pas en cause ici dans la mesure où le Chef du service informatique connaissait parfaitement, selon le requérant, la vulnérabilité de ce système informatique ;

Attendu que, cependant, le Ministre d'Etat a décidé, par un courrier du 22 décembre 2017, de suspendre M. N. de ses fonctions de chargé de mission au sein de l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique (AMSN), avec une prise d'effet au 28 décembre 2017 ; que le 12 janvier 2018, le Directeur de l'AMSN l'a convoqué le 14 février 2018 à un entretien préalable en vue d'une éventuelle mesure disciplinaire ; que le requérant indique que, préalablement à cet entretien, il a pu consulter l'intégralité de son dossier individuel ainsi que toutes les pièces relatives à cette procédure ; qu'il précise cependant que ces pièces ne lui ont été communiquées, ainsi qu'à son avocat, que très tardivement, ce qui a nécessité des relances de sa part et ne lui a pas permis d'assurer sa défense conformément aux dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que le requérant a donc été congédié de ses fonctions de chargé de mission au sein de l'AMSN par décision du Ministre d'Etat du 20 avril 2018 ; que contestant formellement les motifs de ce congédiement, il a formé le 4 juin 2018 un recours gracieux en invoquant une erreur manifeste d'appréciation relative aux faits qui lui sont reprochés et a demandé la réparation de son préjudice moral et financier résultant d'un congédiement qu'il estime parfaitement injustifié ; que cette demande n'ayant reçu aucune réponse, une décision implicite de rejet est née de du silence gardé par le Ministre d'Etat ; qu'il conteste la légalité de cette décision ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, M. N. soutient, tout d'abord, que la décision de congédiement est infondée et qu'elle lui fait grief en ce qu'elle interprète des faits sans importance comme une prétendue faute constitutive d'une violation du secret professionnel, alors que les faits qu'il a rapportés au chef du service informatique de la commune étaient parfaitement connus de ce dernier, de sorte qu'il ne saurait y avoir de secret professionnel en pareille circonstance et donc de faute commise ;

Attendu, ensuite, que M. N. indique avoir demandé et n'avoir pu obtenir la remise de plusieurs documents auxquels il a normalement droit : certificat de travail, attestation de l'employeur lui permettant de faire valoir ses droits auprès des organismes sociaux compétents, solde de ses congés payés et reçu pour solde de tout compte ;

Attendu que M. N. soutient, enfin, que le congédiement crée à son égard un préjudice moral et financier, portant atteinte à sa réputation alors que, selon lui, ses qualités ont été reconnues par plusieurs magistrats en tant qu'expert en matière de recherche de cybercriminalité ; que, s'agissant d'un sujet de nationalité monégasque, ce congédiement lui interdit en pratique d'exercer son métier en Principauté, alors qu'il effectuait auparavant des missions d'expertise pénale à la demande du Département de l'Intérieur pour la police de la Principauté ; qu'ainsi, l'objectif recherché serait de le mettre à l'écart pour le remplacer par une société hébergée directement dans les locaux de la Sûreté publique ; qu'en conséquence, M. N. demande à ce qu'il plaise au Tribunal Suprême de condamner l'Etat de Monaco à lui payer la somme de 200.000 euros à titre de dommages et intérêts en réparation du préjudice moral et financier qu'il estime avoir subi ;

Vu la contre-requête enregistrée au Greffe Général de la Principauté le 28 septembre 2018, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de M. N. aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat expose que M. J.P. N. a été recruté en 2016 en qualité de chargé de mission au sein de l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique (AMSN) pour une durée de trois ans ; que dans ses fonctions, Monsieur N. était non seulement soumis aux obligations de secret professionnel et de discrétion professionnelle mais avait également signé le 24 août 2017 un engagement spécifique de confidentialité concernant les informations et supports classifiés portés à sa connaissance ;

Attendu que le Ministre d'Etat expose ensuite que, lors d'un « audit technique et organisationnel de test » effectué en décembre 2017 au sein du système informatique de la Commune de Monaco, un certain nombre de vulnérabilités ont été identifiées dans le système informatique de la commune, vulnérabilités consignées par écrit pour raison de confidentialité ; que M. N., qui n'a

pas assisté à cet audit mais qui, par ses fonctions à l'AMSN, a eu connaissance des conclusions confidentielles de l'audit, les a révélées, sans y avoir été autorisé, au Chef du service informatique de la Commune de Monaco, à l'occasion d'une rencontre fortuite entre eux ; que, prenant acte du grave manquement de M. N. aux obligations de sa fonction, l'AMSN a diligenté une procédure disciplinaire à son encontre après l'avoir suspendu de ses fonctions à compter du 28 décembre 2017, avec maintien de sa rémunération ; qu'à la suite de la procédure disciplinaire applicable, après consultation de son dossier, et après avoir été entendu en présence de son avocat, M. N. a été congédié de son emploi par une décision du Ministre d'Etat du 20 avril 2018 ; que, le 4 juin 2018, M. N. a formé un recours gracieux à l'encontre de cette décision et sans attendre la réponse à son recours, il a formé, dès le 30 juillet 2018, une requête tendant, d'une part, à l'annulation de la décision de rejet implicite de son recours gracieux, d'autre part, à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 200.000 euros à titre de dommages et intérêts en réparation du préjudice moral et financier qu'il estime avoir subi ;

Attendu que, sur le fond, le Ministre d'Etat considère que le moyen d'erreur manifeste d'appréciation n'est pas fondé ; qu'il rappelle, en effet, qu'aux termes des stipulations du contrat d'engagement de M. N., « l'agent de l'Etat doit taire toute information individuelle ou relative à des intérêts protégés par la loi, qu'il a acquise dans l'exercice de ses fonctions. La méconnaissance de l'obligation de secret professionnel est sanctionnée à la fois au plan disciplinaire et pénal. [...] Indépendamment des règles instituées par le code pénal en matière de secret professionnel, l'agent est tenu, dans l'exercice de son emploi, à l'obligation de réserve et de discrétion » ; qu'en outre, M. N. a signé le 24 août 2017 un « engagement de responsabilité » relatif à la confidentialité aux termes duquel il déclare « être pleinement conscient de ses responsabilités en ce qui concerne la sauvegarde des informations ou supports classifiés de sécurité nationale », « être informé des conséquences prévues en particulier par l'article 19 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 et par les règlements administratifs notamment pour le cas où, sciemment ou par négligence, il laisserait lesdites informations ou supports classifiés parvenir à des personnes non autorisées à en avoir connaissance » et qu'« en conséquence, l'agent s'engage à ne pas divulguer même après la cessation de ses fonctions à des personnes non autorisées les informations ou supports classifiés dont il aurait connaissance dans l'exercice de ses fonctions » ; que M. N. était donc soumis à une obligation de secret professionnel renforcé ;

Attendu que, selon le Ministre d'Etat, les vulnérabilités découvertes au cours de l'audit de sécurité de la Commune de Monaco ne devaient faire l'objet d'aucune divulgation, ce qu'ont souligné les représentants de la Commune lors d'une réunion du 7 décembre 2017 ; que ces derniers ont fait part de leur mécontentement au sujet des informations confidentielles, relatives aux vulnérabilités du système informatique, divulguées par M. N. au Chef du service informatique de la Commune ; qu'ils ont également souligné que l'AMSN n'était

présente lors de l'audit de sécurité qu'en tant qu'observateur et que les règles de confidentialité avaient été rappelées expressément lors de la réunion d'ouverture ; que M. N. a ainsi divulgué des informations confidentielles en violation du secret professionnel auquel il était tenu et n'établit en rien, autrement que par sa propre affirmation, que les informations ainsi divulguées auraient déjà été connues du Chef du service informatique de la Commune de Monaco, affirmation contredite par le mécontentement exprimé par les représentants de cette dernière après cette divulgation ; que la faute ainsi commise par M. N. justifie légalement, selon le Ministre d'Etat, la décision de congédiement prise à son encontre ;

Attendu que, sur le fond encore, le Ministre d'Etat souligne que c'est l'incapacité de M. N. à conserver le secret sur les informations sensibles et confidentielles dont il a eu connaissance dans le cadre de ses fonctions au sein de l'AMSN qui justifie son congédiement ; qu'il rappelle que l'évaluation professionnelle de M. N. pour la période du 1^{er} décembre 2016 au 1^{er} octobre 2017 mentionnait déjà que « la discrétion et la retenue sont indispensables aux métiers cyber » et que M. N. « doit surveiller ses propos et ses réactions... » ; qu'ainsi, le congédiement de Monsieur N. apparaît comme une sanction adaptée à des faits non contestés et n'est, dès lors, entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation ;

Attendu que le Ministre d'Etat considère, ensuite, que le fait que M. N. n'ait pas reçu certains documents à la suite de la décision de congédiement, ce qui n'est d'ailleurs pas le cas, est sans effet sur la légalité des conditions dans lesquelles un congédiement est exécuté, le moyen étant donc inopérant ;

Attendu, enfin, que le Ministre d'Etat estime que la demande indemnitaire présentée par M. N. doit être également rejetée ; qu'en effet, selon l'article 90 B de la Constitution, le Tribunal Suprême ne peut allouer que des dommages et intérêts qui sont la conséquence des annulations qu'il prononce ; que le rejet des conclusions à fin d'annulation présentées par M. N. entraînera par voie de conséquence le rejet de ses conclusions indemnitaires ; qu'en tout Etat de cause, le préjudice allégué par le requérant n'est établi ni dans son existence ni dans son quantum ;

SUR CE :

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90 B 1^o ;

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° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 1.635 du 30 avril 2008 fixant les attributions de la Direction des Ressources humaines et de la Formation de la Fonction publique, spécialement son article 2 ;

Vu l'Ordonnance du 31 juillet 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Guillaume DRAGO, membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 9 novembre 2018 ;

Vu l'Ordonnance du 21 octobre 2019 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 20 novembre 2019 ;

Où Monsieur Guillaume DRAGO, membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Sophie LAVAGNA, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco, pour Monsieur J.P. N. ;

Où Maître Jacques MOLINIE, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'Etat ;

Où Monsieur le Premier Substitut du Procureur général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

1. Considérant, en premier lieu, que Monsieur J.P. N. a été recruté le 10 novembre 2016 en qualité d'agent non titulaire de l'Etat, pour exercer la fonction de chargé de mission à l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique ;

2. Considérant que l'article 4.4.2, alinéa premier, du contrat d'engagement de M. N. stipule que « *l'agent de l'Etat doit faire preuve de discrétion pour tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. La discrétion s'impose même si les documents ne sont pas couverts par le*

secret professionnel. Elle s'impose à l'égard des tiers mais aussi d'autres Agents qui dans le cadre de leurs attributions n'ont pas à connaître de ces informations» ; que l'obligation de discrétion ainsi énoncée a la même portée que celle qui s'impose aux fonctionnaires de l'Etat en vertu des articles 11 et 12 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique est intervenue en qualité d'observateur lors d'un audit technique et organisationnel de test réalisé le 24 novembre 2017 à la demande de la Commune de Monaco dans le cadre d'une procédure de qualification d'une société prestataire d'audit en sécurité des systèmes d'information ; que, dans l'exercice de ses fonctions au sein de l'Agence, M. N. a eu accès à des informations confidentielles à l'occasion du compte-rendu verbal de la mission d'observation assurée par un autre représentant de l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique ;

4. Considérant qu'en violation de son obligation de discrétion professionnelle, M. N. a divulgué ces informations au Chef du service informatique de la Commune de Monaco ; que, précédemment à ces faits, son supérieur hiérarchique, lors de son entretien d'évaluation, avait appelé son attention sur la nécessité de conserver une plus stricte confidentialité à l'occasion de l'exercice de ses fonctions au sein de l'Agence Monégasque de Sécurité Numérique ; qu'eu égard aux enjeux de sécurité informatique et numérique en Principauté, à la mission spécifique de l'Agence Monégasque de Sécurité numérique dans ce domaine ainsi qu'à la sensibilité des informations en cause, le Ministre d'Etat, en se fondant sur une telle divulgation pour mettre fin au contrat de M. N., n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation ;

5. Considérant, en second lieu, que M. N. ne saurait utilement soutenir que la décision qu'il attaque serait entachée d'illégalité au motif que, postérieurement à cette décision, son certificat de travail, l'attestation de l'employeur lui permettant de faire valoir ses droits auprès des organismes sociaux compétents, le solde de ses congés payés et le reçu pour solde de tout compte ne lui auraient pas été communiqués ;

6. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. N. n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision qu'il attaque ; que, par voie de conséquence, sa demande indemnitaire ne peut qu'être rejetée ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de Monsieur J.P. N. est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de Monsieur J.P. N.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'Etat.

Ainsi jugé et délibéré par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, Président, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Didier RIBES, Vice-Président, Philippe BLACHER, Pierre de MONTALIVET, membres titulaires, et Guillaume DRAGO, membre suppléant, rapporteur ;

Et prononcé le cinq décembre deux mille dix-neuf en présence du Ministère public par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Virginie SANGIORGIO, Greffier en Chef, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles.

Le Greffier en Chef,

Le Président,