

**RAPPORT DE PRESENTATION
DE L'ORDONNANCE SOUVERAINE N° 3.413
DU 29 AOUT 2011 PORTANT DIVERSES MESURES
RELATIVES A LA RELATION ENTRE
L'ADMINISTRATION ET L'ADMINISTRE**

**L'ordonnance souveraine n° 3.413 du 29 août 2011 a été publiée
au Journal de Monaco du 2 septembre 2011. Afin d'en assurer une accessibilité
et une lisibilité accrues, le rapport de présentation suivant a été établi.**

**ANNEXE AU «JOURNAL DE MONACO» N° 8.034
DU 16 SEPTEMBRE 2011**

1. - Les relations entre l'Administration et l'administré sont de longue date encadrées par le droit administratif monégasque. Celui-ci fait du reste depuis longtemps l'objet de l'intérêt de la doctrine, une thèse lui ayant été consacrée dès 1944¹.

Bien que substantiellement inspiré du droit français, ce droit présente d'indéniables spécificités lesquelles sont, en premier lieu, liées à l'organisation institutionnelle et juridictionnelle propre à la Principauté².

Elles résultent, en second lieu, d'un rôle moins important de la jurisprudence administrative dans l'élaboration de la règle de droit, notamment au stade de sa genèse, et d'une part corrélativement accrue de la norme d'origine textuelle, qu'elle soit de nature constitutionnelle, législative ou réglementaire. Ces sources peuvent d'ailleurs communiquer entre elles. La loi n° 983 du 26 mai 1976 sur la responsabilité des agents publics est, par exemple, le lieu d'une telle communication dès lors qu'inspirée de principes prétoriens. Il importe, en troisième lieu, de citer les caractéristiques géographiques et démographiques particulières de la Cité-Etat monégasque qui font de ses services publics une administration de proximité dont la performance, au service de l'utilisateur, requiert des règles qui lui sont adaptées.

2. - Bien évidemment, la Constitution est une source déterminante des droits des administrés de même que son Ordonnance Souveraine d'application n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême. Celle-ci détermine, entre autres, les composantes fondamentales du régime des recours administratifs préalable ouverts aux administrés à l'encontre des décisions administratives.

3. - Plus récemment, une loi a constitué une avancée essentielle en la matière : la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs. Ce texte a été l'aboutissement de longs échanges entre le Conseil National et le Gouvernement sur la base d'un projet de loi déposé par ce dernier. La loi n° 1.312 appartient désormais au quotidien de la vie administrative et dès lors qu'elle s'écarte de ses prescriptions, l'Administration ne manque pas d'être appelée à la légalité par le Tribunal Suprême.

4. - Persistant dans la volonté de perfectionner l'Etat de droit monégasque et de moderniser l'Administration dans le respect des particularismes de la Principauté, le Gouvernement a souhaité soumettre à la signature de S.A.S. le Prince une ordonnance souveraine constituant un nouveau progrès en la matière. Celle-ci a en effet pour objet de porter des mesures nouvelles relativement à la relation entre l'Administration et l'administré.

5. - Le champ d'application du projet est circonscrit aux services exécutifs mentionnés à l'article 44 de la Constitution, savoir se trouvant sous l'autorité du Ministre d'Etat ; en d'autres termes l'administration gouvernementale. En sont donc exclus les services administratifs de la Justice, du Conseil National, de la Commune et des établissements

publics ainsi que, d'évidence, les services des personnes morales de droit privé investies, légalement ou contractuellement, d'une mission de service public ou d'intérêt général.

Cela étant, rien ne s'oppose à ce qu'à l'avenir, des ordonnances souveraines distinctes viennent étendre et/ou adapter les dispositions dont s'agit à d'autres autorités administratives.

6. - La structure du texte est la suivante :

TITRE PREMIER

Des recours et de la médiation

- Section I : Des recours administratifs préalable

- Section II : De la médiation

TITRE II

Des Organismes consultatifs placés auprès des autorités administratives

TITRE III

Des documents administratifs

- Section I : De l'accès aux documents administratifs

- Section II : Des archives publiques

TITRE IV

De l'administration électronique

TITRE V

Des obligations déontologiques des fonctionnaires et agents des services exécutifs de l'Etat

7. - La section I du titre premier intervient en complément des dispositions des articles 13 à 15 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 précitée afin, littéralement, de préciser le régime des recours administratifs ouverts à l'encontre des décisions - qu'elles aient, ou non, un caractère réglementaire - émanant du Ministre d'Etat ou d'autres autorités exécutives.

Ces recours sont dits préalable dès lors qu'ils précèdent, par définition, une éventuelle phase contentieuse susceptible d'être mise en œuvre par l'introduction d'un recours contentieux, en l'occurrence le recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Suprême prévu par l'article 90 B de la Constitution.

¹ Louis Constant CROVETTO : « Etude sur le droit administratif de la Principauté de Monaco », Thèse de doctorat, Faculté de droit de Paris, 1944 (G. MATHIEU, 1946).

² Cxf. « Les spécificités du droit monégasque » in Code monégasque, LITEC, 2011.

8. - Les compléments apportés tendent principalement à :

- définir les deux grands types de recours, gracieux et hiérarchique ;
- introduire la notion d'intérêt pour agir et d'acte faisant grief ;
- circonscrire les pouvoirs décisionnels de l'autorité saisie du recours, à savoir réformer la décision litigieuse, la retirer ou l'abroger, ou encore rejeter le recours.

9. - La section II vient consacrer un dispositif effectivement en fonction depuis 2003, en l'occurrence la médiation. De fait, une telle institution d'origine scandinave existe à ce jour, sous différentes variantes, dans nombre de pays, la France s'étant, quant à elle, dotée d'un Médiateur de la République en 1973.

A Monaco, une telle fonction qui tend à promouvoir un règlement non contentieux des litiges survenant entre l'Administration et les administrés est confiée à un haut fonctionnaire relevant de la seule autorité du Ministre d'Etat : le Conseiller en charge des recours et de la médiation. Depuis la mise en place de ce dispositif, ce conseiller a été amené à intervenir dans nombre de différends, par exemple en matière de police des étrangers et d'autorisation d'exercice d'activités économiques ou professionnelles.

Satisfait du fonctionnement de ce système, le Gouvernement Princier a souhaité conférer au Conseiller en charge des recours et de la médiation une assise juridique et institutionnelle substantielle ce qui, d'ailleurs, va dans le sens de diverses recommandations d'organes internationaux, même si celles-ci n'ont aucune valeur contraignante.

A ce titre, les dispositions de la présente ordonnance visent à donner à ce Conseiller une latitude d'action considérable dans le cadre qui demeure celui du principe hiérarchique défini par le statut des fonctionnaires. En effet, les dispositions constitutionnelles, et notamment les articles 43 et 44 de la Constitution, font obstacle à ce que le médiateur monégasque puisse être érigé en autorité administrative indépendante comme dans d'autres pays. Ce point de droit constitutionnel a été exposé à plusieurs reprises par le Gouvernement lors de travaux préparatoires de diverses lois³.

Il n'en demeure pas moins que la présente ordonnance s'attache, dans ce cadre institutionnel, à assurer une autonomie maximale au conseiller en prévoyant, par exemple, qu'il peut être directement saisi par un administré et instruire la requête, tout en en référant au Ministre d'Etat. De ce point de vue, il doit être relevé que cette saisine directe ne peut en rien s'analyser comme un recours administratif préalable à l'encontre d'un acte administratif, lequel doit répondre aux conditions énoncées à la section précédente. Conséquemment, il est expressément précisé que ladite saisine ne saurait avoir une quelconque influence sur les délais et voies de recours ouvertes à l'encontre de décisions administratives.

A cet égard, la présente ordonnance distingue clairement les deux domaines dans lesquels la médiation peut intervenir, savoir les recours et les différends.

Les recours se rattachent à la matière de l'excès de pouvoir et ont pour origine une décision administrative exécutoire à caractère individuel. La présente ordonnance n'envisage pas, en effet, la médiation en cas de litige relatif à un acte réglementaire ; l'objet de la médiation doit en effet demeurer attaché au traitement de difficultés présentant un caractère d'*intuitus personae*.

Les différends sont quant à eux des litiges, dont la cause est exempte de lien juridique avec un acte administratif individuel et qui n'ont pas vocation à obtenir le retrait, l'abrogation ou la modification d'une décision administrative, dans la perspective éventuelle d'un recours pour excès de pouvoir. Il pourrait, par exemple, s'agir d'une situation résultant de nuisances urbaines, sonores, olfactives ou autres dans laquelle une personne incommodée reprocherait son inertie à l'Administration.

En matière contractuelle, le texte n'exclut pas l'intervention du conseiller. L'expérience montre en effet que les litiges d'origine contractuelle l'occupent notablement. Tel est par exemple le cas de certains non-renouvellements d'engagements d'agents de l'Etat non titulaires. Toutefois, lorsque la convention prévoit un mécanisme de règlement amiable, il importe, en toute logique, d'épuiser préalablement cette voie contractuelle avant que le conseiller ne puisse intervenir.

Des garanties sont de surcroît données aux administrés, en particulier quant à la neutralité et à l'impartialité du traitement des recours et différends, ainsi qu'à la préservation de la confidentialité des informations touchant à leur vie privée et communiquées dans le cadre de la procédure de médiation.

Il doit enfin être relevé que les dispositions de la section II ne sont pas les seules ayant trait à l'intervention du conseiller, dès lors que celle-ci est également prévue en matière d'accès aux documents administratifs (cf. infra).

10. - Les dispositions du titre II relatives aux organismes consultatifs sont inspirées de celles du décret français n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'Administration et les usagers, mais ont été adaptées au cadre juridique et institutionnel monégasque.

De fait, nombre de lois récentes, intervenues dans le domaine économique et social *lato sensu*, ont multiplié la création d'organes consultatifs collégiaux. Vecteurs d'une administration plus concertée qu'impérieuse, ceux-ci tendent, d'une part, à mieux éclairer l'auteur d'une décision quant à l'ensemble de ses tenants et aboutissants et, d'autre part, à permettre aux intéressés de faire entendre leur voix y compris, s'il y a lieu, au titre de la règle *audi alteram partem*. L'exercice des droits de la défense est en effet un principe général du droit administratif monégasque.

³ Cf. notamment l'exposé des motifs de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature (Annexe au Journal de Monaco n° 7.957 du 26 mars 2010, p. 5488).

Les divers textes légaux ou réglementaires qui traitent de l'organisation et du fonctionnement de ces organismes le font avec des degrés de précision très variables. C'est pourquoi il a été jugé expédient de prévoir un standard minimal de règles destinées à faciliter et à clarifier les procédures administratives y afférentes, dans l'intérêt de l'administration comme de l'administré.

Elles tiennent, en particulier, à la convocation des membres, au quorum, ainsi qu'aux mentions obligatoires du procès-verbal et à sa transmission à l'autorité décisionnelle compétente. Le texte fixe en outre deux principes substantiels importants, savoir :

- l'obligation pour un membre personnellement intéressé par l'objet d'une délibération, de ne pas y prendre part ;
- la possibilité, pour le décisionnaire, de passer outre à l'absence d'avis non émis dans un délai raisonnable, ce après mise en demeure du président de l'organe consultatif demeurée infructueuse.

Les règles dont s'agit n'ont vocation à s'appliquer qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire à défaut de normes spécifiques régissant, en la matière, des organes consultatifs déterminés. Lorsqu'elles existent, ces normes s'appliquent par priorité. Ainsi par exemple, dès lors qu'un quorum supérieur à celui fixé à l'article 17 serait prescrit par un texte particulier, l'organisme ne saurait valablement délibérer si seulement la moitié des membres est présente.

Bien évidemment, il est également possible qu'en vertu de ce principe de subsidiarité, seules certaines dispositions de l'ordonnance s'appliquent à un organisme donné ; étant néanmoins précisé que la règle relative au membre intéressé par une délibération apparaît être appelée à régir tous les organismes consultatifs.

11. - Le titre III constitue une partie essentielle du dispositif. Il se décompose en deux sections, l'une consacrée à l'accès aux documents administratifs et l'autre aux archives publiques.

Liminairement, il importe de relever que la présente ordonnance donne une définition générale de la notion de document administratif applicable aux dispositions des deux sections. Il s'agit, en l'occurrence, de toutes informations, quels que soient leur date, leur forme ou leur support, qui ont été produites, ou reçues de la part de toute personne physique ou morale, par les services administratifs dans l'exercice de leur activité⁴.

12 - La première de ces sections est consacrée à l'accès aux documents administratifs. L'adoption d'une réglementation, à défaut de dispositions constitutionnelles établissant la compétence législative en la matière, constitue un engagement pris par le Gouvernement Princier au titre des suites données à la proposition de loi n° 194 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs.

De fait, poursuivant la modernisation de l'Etat et de ses services publics, le Gouvernement rejoint pleinement la préoccupation du Conseil National quant à la nécessité d'aménager un dispositif ouvrant un tel accès aux administrés de la Principauté.

13. - Son champ d'application est, là encore, tributaire du principe de subsidiarité, dès lors que les règles prévues à cet effet sont écartées en présence de régimes spécifiques à des documents identifiés comme, par exemple, les autorisations d'urbanisme ou encore le dossier des fonctionnaires faisant l'objet d'une action disciplinaire.

Ainsi, l'Ordonnance Souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie prise en son article 10 accueille, pour les personnes ayant justifié d'un intérêt, les demandes de communication des documents suivants : autorisations de construire, devis descriptifs, plans d'exécution des travaux, plans de propriété. Par ailleurs, les articles 46 et 47 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat introduisent un mode de communication du dossier et de rectification de son contenu au bénéfice de la personne concernée par la procédure disciplinaire.

En outre, la matière contractuelle (ou précontractuelle) demeure également régie par les dispositions qui lui sont propres, soit qu'elles revêtent un caractère général, soit qu'elles ne portent que sur une opération déterminée.

14. - Cela étant, à l'instar de la proposition de loi précitée, sont prévues les conditions de formulation, de réception et de traitement de la demande d'accès. Le texte fait notamment obligation à l'Administration d'accuser réception de ladite demande et son silence pendant quatre mois vaut décision de rejet.

L'Administration pourra bien entendu opposer à un administré un refus d'accès à un document administratif.

Au titre des motifs susceptibles de fonder la légalité d'une telle décision, l'Administration pourra se prévaloir des dispositions de l'article 24 de l'ordonnance qui écartent tout d'abord les demandes trop générales, trop imprécises ou encore abusives du fait de leur nombre et de leur caractère répétitif.

Le même article dresse par la suite une liste de demandes irrecevables à raison de leur objet dès lors que celui-ci porte atteinte à des secrets ou à des intérêts légitimement protégés.

Il en va ainsi du secret des délibérations du Gouvernement, de celui recouvrant la politique extérieure, la sûreté de l'Etat, la protection de la sécurité des personnes, des biens, de la monnaie et du crédit, ainsi que les procédures judiciaires ou susceptibles d'aboutir au prononcé de sanctions, y compris administratives. Est également visé le secret de la vie privée, de la correspondance, du secret médical ou celui des affaires.

⁴ Cette définition n'englobe pas, bien entendu, les documents soumis à la loi n° 1.313 du 29 juin 2006 sur le dépôt légal laquelle prescrit un régime de collecte et de conservation particulier.

Le texte comporte en outre une catégorie d'exception plus générale portant sur «tout autre secret ou intérêt légitime légalement protégé», ce qui inclut notamment le domaine du secret et de la discrétion professionnels mentionnés à l'article 10 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État. Il va, en revanche, sans dire que dès lors que l'accès à un document administratif est donné, conformément à la présente ordonnance, l'interdiction prononcée par le second alinéa de cet article⁵ ne trouvera pas application.

La nature du document auquel l'accès est requis peut également justifier le rejet d'une demande.

Tel sera le cas des notes personnelles, ébauches, esquisses, brouillons, et autres notes administratives préparatoires ou pièces de même nature. Ce type de disposition existe à l'étranger et trouve son fondement dans la nécessité de protéger en quelque sorte l'intimité de la confection d'un document administratif⁶.

Il résulte, entre autres, de ce qui précède que les pièces et documents afférents au processus préparatoire de décisions administratives sujettes à des délibérations du Conseil de Gouvernement ne seront pas communicables.

15. - Cela étant, le refus d'accès d'un administré à un document administratif constituera, d'évidence, une décision faisant grief susceptible tant d'un recours administratif préalable formé auprès du Ministre d'Etat, que d'un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Suprême.

Toutefois, afin d'éviter d'en venir à une telle extrémité contentieuse, le Gouvernement a souhaité mettre en place un mécanisme préventif. A ce titre, a-t-il considéré, sans préjudice de l'inconstitutionnalité de principe de l'autorité administrative indépendante⁷, que l'érection, dans le paysage institutionnel monégasque, d'une institution comparable à la C.A.D.A.⁸ française serait disproportionnée au regard des besoins de la Principauté.

C'est pourquoi, dans le cas où une demande d'accès susciterait une objection de la part de l'Administration, le texte actionne le mécanisme de médiation mis en place au titre premier ; les articles 9 à 12 sont d'ailleurs directement applicables.

Comme dans le cas général, le processus est initié par un recours devant le Ministre d'Etat ; ce recours est gracieux si la décision de refus d'accès émane du Ministre lui-même, et hiérarchique dans les autres cas. De même, au terme de la procédure, le Conseiller en charge des recours et de la médiation adresse une recommandation au Ministre d'Etat.

16. - Force est cependant de signaler une particularité remarquable du dispositif de médiation en matière d'accès aux documents administratifs : la possibilité d'un droit d'accès indirect exercé par le conseiller qui, à l'issue des vérifications, en rend compte au demandeur. En pratique, si

le demandeur est d'accord pour l'exercice du droit d'accès indirect, le conseiller prendra connaissance du document litigieux sans que le secret ne puisse, en principe, lui être opposé par le service détenteur, puis reviendra vers le pétitionnaire, afin de lui délivrer une information dont la teneur variera tant en fonction des circonstances de l'espèce ou de la nature et de l'objet du document, que des motifs juridiques, techniques ou matériels opposés par l'Administration. Ce système n'est pas sans rappeler celui mis en place par la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 pour ce qui est des demandes de vérification du contenu des traitements automatisés d'informations nominatives relatifs notamment aux mesures de sûreté ou aux données biométriques nécessaires au contrôle de l'identité des personnes. Dans ce cas, l'article 15-1 de la loi n° 1.165 autorise le Président de la Commission de contrôle des informations nominatives à faire procéder aux vérifications par un magistrat du siège et à porter à la connaissance de la personne intéressée les informations dont la communication ne porte pas atteinte à la sécurité publique.

Ces dispositions paraissent de nature à garantir, de manière équilibrée, l'utilité publique et l'intérêt particulier de l'administré.

17. - La seconde section du titre III est consacrée aux archives publiques.

Elle en donne tout d'abord une définition. A cet égard, il est précisé que ces archives sont exclusivement constituées de documents administratifs correspondant à la définition générale liminaire. Le texte distingue ensuite, selon une pratique bien établie, entre trois types d'archives publiques, savoir : les archives courantes, parfois également appelées vivantes, c'est-à-dire celles qui sont utiles au regard de l'activité quotidienne du service qui les détient ; les archives intermédiaires, c'est-à-dire les documents qui ne sont plus nécessaires à cette activité mais qui demeurent une référence justifiant un maintien à proximité du service ; enfin, les archives définitives, c'est-à-dire celles à conserver définitivement mais en rompant le lien fonctionnel avec l'émetteur ou le récepteur initial.

18. - L'archivage à titre intermédiaire ou définitif est appelé à intervenir pour des motifs déterminés, savoir :

- les besoins de la gestion administrative ; sous cette rubrique, se trouvent des dossiers clos mais dont la consultation peut s'avérer ultérieurement nécessaire à un service, à titre de référence usuelle par exemple ;
- la recherche, qu'il s'agisse de travaux historiques, statistiques ou en sciences sociales en général ;

19. - Le texte détermine ensuite la structure administrative en charge de la gestion des archives de l'Etat, en l'occurrence le Service d'archives centrales. Créé en 1967, ce service relève de l'autorité directe du Ministre d'Etat. La présente ordonnance confirme ses missions en le chargeant de sélectionner, classer, inventorié et conserver

⁵ «Tout détournement, toute communication, contraire aux règlements, de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits».

⁶ Cela est d'autant plus vrai que l'article 14 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 susvisée, fait obligation à l'Administration de protéger ses agents contre les attaques de toute nature. Cela induit, pour l'autorité hiérarchique, de prêter une attention toute particulière à éviter d'exposer les fonctionnaires à des pressions, voire à des vindictes ou des harcèlements, de la part d'administrés qui auraient obtenu des informations relatives à des documents émanant nominativement de personnes en charge de dossiers les concernant.

⁷ Cf. «Les spécificités du droit monégasque», op. cit. n° 33 à 38.

⁸ Commission d'accès aux documents administratifs.

les documents sujets à archivage ainsi que de veiller à ce qu'ils soient accessibles dans les meilleures conditions.

Dans cette mission, ce service sera épaulé par un organe consultatif, la Commission consultative des archives de l'Etat.

Présidée par l'Inspecteur général de l'Administration, cette commission sera composée, outre du Chef du Service d'archives centrales qui y siègera naturellement, du Contrôleur Général des Dépenses, de l'Administrateur des Domaines, du Directeur Informatique ainsi que de deux personnes qualifiées désignées par le Ministre d'Etat. Cette composition vise à en faire, à l'instar de la Commission consultative des marchés de l'Etat dans son domaine, un collège reconnu d'experts, apte à donner une orientation et une impulsion aux politiques publiques en matière d'archives et à apprécier l'ensemble des questions susceptibles de se poser dans ce domaine, y compris sous l'angle financier ou immobilier. La commission sera notamment consultée sur tous les arrêtés ministériels pris en application de la présente section.

20. - Pour le reste, le principe de l'archivage consiste en la sélection des documents dont la conservation, au-delà de la fin de leur état d'archives courantes ou intermédiaires, présente un intérêt en considération des finalités précitées⁹. Cette sélection est opérée en concertation entre le Service d'archives centrales et le service détenteur. Les documents non sélectionnés sont appelés à être détruits par le Service d'archives centrales.

Celui-ci réceptionnera les documents archivés et assurera leur conservation en ses locaux. Toutefois, si, pour des raisons notamment d'espace, le versement des documents entre ses mains s'avérait impossible, ils pourront être archivés en d'autres lieux - par exemple dans les locaux de l'autorité qui les a produits ou reçus - mais ce, sous le contrôle du Service d'archives centrales, dûment avisé de leur existence et des conditions de leur conservation. Ainsi, dans tous les cas, ce service centralisera la gestion des archives de l'Etat.

A titre accessoire, il pourra être relevé qu'en raison de sa nature réglementaire, le texte ne consacre pas explicitement l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des documents d'archives. Ces points ressortissent en effet au droit de propriété et ne peuvent donc normalement faire l'objet que de dispositions législatives. Cela étant, à l'échelle de la Principauté, l'affirmation de tels principes n'apparaît pas nécessaire alors même que l'Administration, tenue de conserver - ce, en bon état - les documents archivés, doit respecter le principe *tu patere regulam quam fecisti*, sauf à voir engager sa responsabilité.

21. - Pour le reste, l'un des apports essentiels de la présente ordonnance consiste dans l'aménagement de l'accès du public aux archives. A cet effet, il pose le principe d'un accès au terme d'une durée de trente ans à compter de leur date ou de celle de la clôture du dossier auquel ils se

rapportent. Ce délai a ainsi été retenu afin de permettre un alignement et une concordance avec la durée de prescription de droit commun, telle qu'elle résulte de l'article 2082 du Code civil. Le Ministre d'Etat a cependant la possibilité soit d'autoriser la communication de documents d'archives avant l'échéance trentenaire, soit de s'opposer, pour un motif légitime d'intérêt public ou privé, à leur communication, même au-delà de ce terme.

Les dispositions projetées ménagent en outre au Ministre d'Etat la possibilité de déterminer, par arrêté pris après avis de la Commission consultative des archives de l'Etat, en fonction de nécessités que la pratique sera susceptible de faire apparaître, des catégories de documents pour lesquels le délai de protection pourra être porté à une durée supérieure à trente ans.

Pour ce qui est de la matérialisation de l'accès des administrés aux archives, le Service d'archives centrales est, là encore, au cœur du dispositif. Celui-ci est tout d'abord investi, à cet effet, de la mission de mettre en place des instruments de recherche facilitant les démarches des usagers. Une fois le document identifié, la personne intéressée a la possibilité d'en obtenir, à ses frais, une copie de la part dudit service, seul habilité à la délivrer, y compris lorsque la pièce n'est pas archivée en ses locaux. Le service détermine le support le plus approprié pour ce faire, papier, numérique ou autres.

22. - La section s'achève par un renvoi à des arrêtés ministériels de la fixation des modalités d'application de l'ensemble des dispositions du titre III. Ces arrêtés permettront, le cas échéant, d'aménager les procédures administratives en les ajustant aux besoins et pratiques qui peuvent être très variables d'un service à l'autre.

23. - Le titre IV est un élément essentiel du dispositif de modernisation de l'Administration : il est consacré à l'administration électronique.

Effectivement, compte tenu du développement des pratiques en ligne et à l'instar d'autres Etats, il est apparu naturel que la Principauté permette à ses administrés de disposer d'un vecteur régissant sa relation avec l'Administration par des voies électroniques, qu'il s'agisse d'effectuer des démarches ou tout simplement de se renseigner.

A cette fin, le texte pose *ex nihilo* un nouveau cadre juridique et très logiquement, commence par donner les définitions des concepts qui lui sont propres, tels que téléservice, système d'information ou interopérabilité.

Le second train de dispositions a trait à la création du téléservice, savoir le système qui permet aux usagers d'effectuer des démarches, des formalités ou des paiements électroniques. A cette fin, liberté est laissée à l'autorité compétente, formule souple générique qui vise en fait toute personne légalement et hiérarchiquement investie d'un pouvoir de décision l'habilitant à édicter une telle

⁹ Bien entendu, la gestion des archives courantes ou intermédiaires demeure de la pleine responsabilité des services détenteurs.

mesure. Cette liberté est cependant affectée d'une limite : il lui est interdit de créer un téléservice à des fins de traitement poursuivant un objectif de sécurité publique ou lié à des procédures judiciaires.

Toutefois, lorsqu'elle use de cette faculté, l'autorité se voit imposer par le texte diverses obligations, savoir :

- respecter les dispositions protectrices des droits de la personne au regard du traitement des informations nominatives telles qu'elles résultent de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives ;
- ne pas supprimer la possibilité de procéder aux démarches, formalités ou paiements par des voies préexistantes qui ne font pas appel aux moyens électroniques ; corollairement, est en effet affirmé le principe de la liberté de choix, pour l'utilisateur, d'utiliser, ou non, le téléservice ;
- garantir à l'utilisateur d'un téléservice une égalité de traitement par rapport aux autres usagers.

Différentes dispositions précisent de surcroît les modalités de mise en œuvre des demandes, déclarations ou productions de documents adressées par voie électronique par les usagers.

Ainsi, par exemple, les délais aux termes desquels le silence de l'autorité compétente vaut décision implicite de rejet ne seront pas opposables aux auteurs des demandes pour lesquelles un accusé de réception électronique ou un accusé d'enregistrement électronique n'aura pas été adressé. Il n'existe toutefois pas d'obligation d'accuser réception des envois abusifs par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique.

De plus, est garanti à l'utilisateur un niveau de protection adéquat des données transmises, l'autorité compétente devant mettre en place un référentiel général de sécurité destiné à définir les fonctions d'identification, de signature électronique, de confidentialité et d'horodatage des téléservices.

Ces dispositions sont, au demeurant, en totale adéquation avec celles édictées, en la matière, par la très récente loi sur l'économie numérique.

24. - Enfin, les conditions d'accès sous forme électronique du Journal de Monaco et des données publiques juridiques (lois, règlements, décisions de Justice) sont précisées à l'article 57.

25. - Le titre V a pour vocation de préciser certaines des obligations déontologiques des fonctionnaires et des agents des services exécutifs de l'Etat qui n'ont pas une portée justifiant leur vocation à figurer dans un texte de nature législative. En effet, la Constitution, au travers de son article 51, réserve à la loi les seules sujétions applicables aux fonctionnaires présentant le caractère d'obligations fondamentales.

L'article 58 procède conséquemment par renvoi à un arrêté ministériel, qui permettra de détailler des points tels que le régime des cadeaux de fin d'année, ou des présents adressés à une pluralité de fonctionnaires, par exemple.

Tel est l'objet de l'ordonnance souveraine n° 3.413 du 29 août 2011.

IMPRIMERIE GRAPHIC SERVICE
GS COMMUNICATION S.A.M. MONACO

imprimé sur papier 100% recyclé

