

Délibération n° 2026-07 du 20 mai 2026

de l'Autorité de Protection des Données Personnelles portant avis sur le projet d'Arrêté Ministériel fixant la liste des pays, territoires et organisations internationales disposant du niveau de protection adéquat

Vu la Constitution du 17 décembre 1962 ;

Vu la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1950 ;

Vu la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et son Protocole d'amendement adopté par le Comité des Ministres le 18 mai 2018 ;

Vu la Loi n° 1.565 du 3 décembre 2024 relative à la protection des données personnelles ;

Vu la Loi n° 1.566 du 3 décembre 2024 portant approbation et ratification du Protocole d'amendement à la Convention 108 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 11.327 du 10 juillet 2025 portant application de la Loi n° 1.565 du 3 décembre 2024 relative à la protection des données personnelles ;

Vu la délibération n° 2020-151 du 4 novembre 2020 de la Commission de Contrôle des Informations Nominatives portant avis sur le projet de Loi relative à la protection des données personnelles ;

Vu la délibération n° 2021-260 du 1^{er} décembre 2021 de la Commission de Contrôle des Informations Nominatives portant avis sur le projet de Loi relative à la protection des données personnelles ;

Vu la délibération n° 2025-004 du 19 mars 2025 de l'Autorité de Protection des Données Personnelles portant avis sur la consultation du Ministre d'Etat relative au projet d'Ordonnance Souveraine portant application de la Loi n° 1.565 du 3 décembre 2024 relative à la protection des données personnelles ;

Vu le courrier du 16 juillet 2025 du Ministre d'Etat au Président de l'APDP et son document joint intitulé « *Rapport d'analyse – élaboration des textes réglementaires portant application de la loi n° 1.565 du 3 décembre 2024 relative à la protection des données personnelles* » ;

Vu la saisine du Ministre d'Etat en date du 19 février 2026, reçue le 24 février 2026, concernant le projet d'Arrêté Ministériel fixant la liste des pays, territoires et organisations internationales disposant du niveau de protection adéquat ;

L'Autorité de Protection des Données Personnelles,

Préambule

La Loi n° 1.565 du 3 décembre 2024 relative à la protection des données personnelles, parue au Journal de Monaco du vendredi 13 décembre 2024, nécessite l'adoption de textes d'application.

Ainsi, l'APDP est saisie pour avis sur le projet d'Arrêté Ministériel portant application de l'article 97 de ladite Loi, qui dispose que :

« Des données à caractère personnel peuvent être transférées à l'étranger si le pays, le territoire ou l'organisation internationale vers lequel s'opère ledit transfert dispose d'une législation ou d'une réglementation présentant un niveau de protection adéquat bénéficiant notamment aux personnes concernées dont les données sont collectées dans la Principauté.

Les États membres de l'Union européenne sont réputés disposer d'une législation ou d'une réglementation présentant un niveau de protection adéquat au sens de l'alinéa précédent.

En dehors desdits États membres, des données à caractère personnel peuvent être transférées à l'étranger si la Principauté a constaté que le pays, le territoire ou l'organisation internationale vers lesquels s'opère ledit transfert dispose d'une législation ou d'une réglementation présentant le niveau de protection adéquat visé au premier alinéa.

La liste des pays, territoires et organisations internationales disposant du niveau de protection adéquat visé au premier alinéa est adoptée par arrêté ministériel, après avis de l'autorité de protection. Elle est régulièrement mise à jour et publiée au Journal de Monaco et sur le site Internet de l'autorité de protection ».

L'article 97 est précisé dans sa portée par l'article 67 de l'Ordonnance Souveraine n° 11.327, précitée. Cet article 67 était numéroté 68 quand l'APDP a été saisie pour avis le 20 février 2025 quand ladite Ordonnance n'était encore qu'en projet.

Ledit avis sur le projet d'Ordonnance Souveraine avait été rendu le 19 mars 2025 et l'APDP avait indiqué, concernant l'article 68 précité, que :

- les adéquations délivrées par l'Union européenne ne devaient pas être érigées en critère autonome permettant au Gouvernement monégasque de déterminer l'adéquation d'un pays ;
- la périodicité des revues d'adéquation, telles que prévues par l'article 97 de la Loi n° 1.565, devrait être fixée par l'Ordonnance Souveraine comme étant quinquennale.

Le Gouvernement a publié au Journal Officiel l'Ordonnance Souveraine n° 11.327 le 10 juillet 2025 et le Ministre d'Etat a adressé au Président de l'APDP le 16 juillet 2025 un courrier y relatif lui expliquant les arbitrages opérés.

Ce courrier exposait que :

« pour ce qui concerne les propositions de l'APDP auxquelles le Gouvernement n'a pas été en mesure de réserver une suite favorable, (...) soit que les modifications propositions ne paraissent pas nécessaires, soit qu'elles s'écartent de la loi ou paraissent inopportunes, les services du Gouvernement ont élaboré un document -annexé aux présentes – exposant la position du Gouvernement sur l'ensemble des observations formulées par l'APDP ».

Concernant l'article 68 du projet, ledit document (rapport d'analyse – élaboration des textes réglementaires portant application de la Loi n° 1.565 du 3 décembre 2024 relative à la protection des données personnelles) développe l'argumentation suivante :

« Concernant l'article 68, s'agissant de l'évaluation du niveau de protection des pays étrangers, les observations de l'APDP portent, d'une part, sur les critères de cette évaluation et, d'autres part, sur la périodicité de cette évaluation.

En premier lieu, l'APDP propose de supprimer le critère permettant, lors de l'évaluation du niveau de protection d'un pays, de prendre en considération la reconnaissance du niveau de protection d'un pays, de prendre en considération la reconnaissance du niveau de protection par la Commission Européenne, dans la mesure où, en application de l'article 97 de la Loi n° 1.565, le pays, le territoire ou l'organisation internationale doit, pour bénéficier d'une reconnaissance d'adéquation par Monaco, disposer d'une législation ou d'une réglementation présentant « un niveau de protection adéquat bénéficiant notamment aux personnes concernées dont les données sont collectées dans la Principauté ».

Il convient néanmoins de rappeler que le bénéfice d'une décision d'adéquation de la Commission européenne constitue un critère parmi d'autres et un indice de ce que la législation du pays dont s'agit présente un niveau de protection adéquat. Ce critère ne saurait ainsi, à lui-seul, fonder le Gouvernement à considérer que la législation d'un pays étranger présente un niveau de protection adéquat. Aussi et surtout, il appert que, les dispositions de la loi prévalant en tout état de cause sur celles des personnes concernées dont les données sont collectées dans la Principauté, sans nécessairement s'en tenir à la seule évaluation de la Commission européenne, et ce dans une démarche respectueuse de la souveraineté de la Principauté.

*En second lieu, l'APDP considère que la réévaluation périodique du niveau de protection des pays, territoire et organisations internationales bénéficiant d'une reconnaissance de la part de Monaco, devrait suivre une périodicité « au moins quinquennale ». Or, quoique le Gouvernement partage l'attachement de l'APDP à ce que ces réévaluations soient menées selon une périodicité satisfaisante, **il appert que l'évaluation du niveau de protection offert par un pays suppose un examen approfondi de sa législation et, partant, imposera au Gouvernement – et à l'APDP, dont l'avis sera sollicité en pratique – de mobiliser des moyens importants pour la réévaluation de chaque pays bénéficiant d'une reconnaissance de son niveau de protection par la Principauté** ».*

Aussi, l'APDP, inquiète des choix opérés, estimait toutefois que le délai pris pour soumettre à son avis une liste de pays reconnus adéquats en matière de protection des données personnelles (délai finalement porté à 15 mois depuis l'entrée en vigueur de la Loi n° 1.565) allait servir au Gouvernement « à mobiliser des moyens importants » pour l'évaluation de la pertinence de l'ajout de chaque pays à ladite liste et qu'elle serait donc récipiendaire d'une analyse détaillée permettant de comprendre les critères retenus par le Gouvernement permettant de justifier des choix opérés.

Dès lors, l'Autorité ne peut cacher sa surprise de ne recevoir *in fine*, qu'un copier-coller de la liste des pays disposant du niveau de protection adéquat au sens de la Commission Européenne, liste qui comprend même le Brésil qui n'a obtenu la reconnaissance de l'adéquation de sa législation en matière de protection des données personnelles qu'en janvier 2026, soit un mois seulement avant la présente saisine par le Gouvernement relativement à l'Arrêté Ministériel projeté. Seule exception toutefois, le projet de liste du Gouvernement ne comprend pas l'unique organisme international reconnu à ce jour comme adéquat par l'Union européenne, à savoir l'European Patent Organization.

Elle estime donc, contrairement aux engagements sus-évoqués, que le projet de liste se fonde uniquement sur le critère du bénéfice par un pays tiers d'une décision d'adéquation de l'Union européenne, et occulte complètement qu'en application de l'article 97 de la Loi n° 1.565, la législation étrangère doit bénéficier « aux personnes concernées dont les données sont collectées dans la Principauté ». Cela semble d'autant plus problématique qu'aucun travail de fond ne semble avoir été mené et aucune analyse permettant de justifier les choix opérés par le Gouvernement n'a été transmis à l'APDP pour éclairer son avis. Or, la Principauté doit « constater » l'effectivité de la protection offerte par un pays pour lui délivrer une adéquation, en application dudit article 97.

A) La copie d'une liste de décisions d'adéquation de l'Union européenne dont les garanties et mécanismes de protection ne s'appliquent pas à la Principauté, ses personnes concernées, ses responsables de traitements et son Autorité de contrôle

Comme l'APDP a pu l'indiquer à plusieurs reprises et notamment dans sa délibération n° 2025-004, les décisions d'adéquation de la Commission européenne veillent désormais uniquement à ce que les données de personnes concernées transférées depuis l'Union européenne soient protégées.

Ainsi, la législation japonaise en matière de protection des données personnelles n'est pas entièrement conforme à elle seule pour assurer un niveau équivalent à celui de l'Union européenne et des garanties complémentaires contraignantes ont été prises afin de renforcer notamment la protection des données sensibles, l'exercice des droits individuels et les conditions selon lesquelles les données de l'UE peuvent être transférées ultérieurement depuis le Japon vers un autre pays tiers. Cela nécessite donc des entités établies au Japon qu'elles identifient les données d'origine européenne et leur appliquent une protection renforcée.

Tel est également le cas de la Corée du Sud dont le droit interne relatif à la protection des données personnelles a également nécessité l'adoption d'une notification n° 2021-5 de l'Autorité de contrôle dudit pays, juridiquement contraignante pour les responsables de traitements sud-coréens. Cette notification expose que « *La Corée et l'Union européenne (ci-après l'« UE ») ont engagé des discussions portant sur la constatation d'un niveau de protection adéquat, à la suite desquelles la Commission européenne a déterminé que la Corée garantissait un niveau adéquat de protection des données à caractère personnel conformément à l'article 45 du RGPD. Dans ce contexte, la Commission de protection des informations à caractère personnel a adopté la présente notification sur la base de l'article 5 (Obligations de l'État, etc.) et de l'article 14 (Coopération internationale) (1) de la loi sur la protection des informations à caractère personnel afin de clarifier l'interprétation, l'application et la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi, notamment en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel transférées en Corée sur la base de la décision d'adéquation de l'UE* ».

Ou encore, la revue de la décision d'adéquation d'Israël relève certains renforcements dans le droit interne de ce pays qui ne concernent que les données en provenance de l'UE (et donc, qui ne concernent pas Monaco). Concernant Israël, relevons également que :

- des discussions sont en cours au sein de l'Union européenne pour éventuellement remettre en question l'accord d'association la liant à ce pays ;
- la revue des 11 pays bénéficiant d'une décision de renouvellement d'adéquation en 2023 par la Commission européenne, dont Israël, a été suivie d'un courrier du Comité Européen à la Protection des Données demandant à ladite Commission des améliorations de sa méthodologie dans l'adoption de ses décisions, notamment quant aux silences gardés sur certains points méritant examen et explications.

Dès lors, l'APDP relève que les analyses européennes des législations en matière de données personnelles, telles que menées depuis l'entrée en vigueur du RGPD, ne peuvent pas s'appliquer pleinement aux personnes concernées à Monaco. Il s'agit pourtant d'une exigence expressément inscrite à l'article 97 de la Loi n° 1.565. L'APDP s'interroge donc, en l'absence de toute analyse jointe à la liste transmise, de ce qui conduirait le Japon, la Corée du Sud ou le Brésil à accorder des droits aux personnes concernées à Monaco sans contrainte légale.

L'APDP demande donc qu'à défaut d'une analyse approfondie permettant de lever toute ambiguïté sur l'applicabilité d'une protection équivalente à la législation monégasque pour les personnes concernées par un transfert de données personnelles depuis Monaco, les pays intégrés à la liste proposée qui bénéficient d'une première décision d'adéquation depuis l'entrée en vigueur du RGPD en soient ôtés (Japon, Corée du Sud, Brésil), tout comme les législations bénéficiant d'une adéquation grâce notamment à des mesures spécifiques aux données provenant de l'UE (a minima, Israël).

- B) Une liste mentionnant les adéquations partielles accordées par l'Union européenne sans que l'on puisse comprendre ce que cela implique pour la Principauté, et qui ne tient pas compte du périmètre des adéquations rendues par les décisions de la Commission Européenne**

A titre liminaire, il convient de rappeler que la Loi n° 1.565, à l'inverse du RGPD, ne permet pas au Gouvernement d'adopter des décisions d'adéquation qui s'appliqueraient de manière sectorielle à un pays tiers.

En effet, alors que l'article 45 du RGPD relatif aux « Transferts fondés sur une décision d'adéquation » dispose qu'« (1.) Un transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers ou à une organisation internationale peut avoir lieu lorsque la Commission a constaté par voie de décision que le pays tiers, un territoire **ou un ou plusieurs secteurs déterminés** dans ce pays tiers, ou l'organisation internationale en question assure un niveau de protection adéquat. Un tel transfert ne nécessite pas d'autorisation spécifique », l'article 97 alinéa 3 de la Loi n° 1.565 dispose quant à lui qu'« En dehors desdits États membres, des données à caractère personnel peuvent être transférées à l'étranger si la Principauté a constaté que le pays, le territoire ou l'organisation internationale vers lesquels s'opère ledit transfert dispose d'une législation ou d'une réglementation présentant le niveau de protection adéquat visé au premier alinéa ».

Concrètement, la liste proposée par Arrêté Ministériel dont l'APDP a été récipiendaire présente en colonne de gauche le nom du pays bénéficiant d'une adéquation et à droite un espace commentaire permettant d'apposer une mention sur la particularité du pays concerné.

Ainsi, pour le Canada, il est indiqué :

« Le niveau de protection adéquat est réputé garanti par la loi canadienne sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (LPRPDE), laquelle s'applique aux organisations du secteur privé au Canada qui collectent, utilisent ou communiquent des données personnelles dans le cadre d'activités commerciales ».

Et pour les Etats-Unis il est fait mention qu' :

« Un niveau de protection adéquat est réputé garanti pour les données personnelles traitées par les entreprises ou organisations certifiées conformément aux principes du cadre de protection des données EU-US Data Privacy Framework. La liste desdites entreprises certifiées est disponible sur <https://WWW.dataprivacyframework.gov/list> ».

En premier lieu, l'APDP s'interroge sur la portée de ces mentions car elles :

- ne définissent pas la portée qu'il convient de leur accorder et s'il s'agit d'une adéquation limitée au secteur concerné – ce que le Gouvernement ne peut pas faire - ;
- ne contextualisent pas ces encarts au contexte monégasque, l'EU-US Data Privacy Framework n'étant pas applicable aux données personnelles collectées en Principauté (étant rappelé que les responsables du traitement en Principauté qui contractualisent avec des compagnies américaines prennent des engagements contractuels complémentaires pour être conformes à la Loi monégasque).

En second lieu, l'APDP rappelle qu'avant d'être portés sur une liste, les pays et organismes reconnus adéquats par l'Union européenne font préalablement l'objet d'une décision qui explicite les raisons ayant conduit la Commission européenne à reconnaître à chacun d'entre eux ce statut. Ces décisions contiennent en outre des explications quant aux limites de l'adéquation, et les secteurs exclus du périmètre, même pour les pays référencés en adéquation totale. A titre d'exemple, concernant la Corée du Sud, certains domaines ne sont pas concernés par cette reconnaissance d'un niveau de protection adéquat, à savoir :

- le traitement des données à caractère personnel pour des activités de missionnaires par des organisations religieuses et pour la désignation de candidats par des partis politiques ;
- le traitement de renseignements personnels en matière de crédit conformément à la Loi CIA par des responsables du traitement qui sont soumis à la surveillance de la Commission des services financiers.

L'APDP constate que **l'article 97 de la Loi n° 1.565 impose à la Principauté de constater que le pays étranger dispose d'un niveau de protection adéquat.** Or, aucun élément factuel ne permet d'étayer que des constatations ont été opérées permettant de vérifier l'applicabilité dans les pays proposés comme adéquats par le Gouvernement monégasque de protections légales bénéficiant *« aux personnes concernées dont les données sont collectées dans la Principauté ».*

Elle rappelle en outre concernant les Etats-Unis, qu'une procédure est en cours devant la CJUE pour invalider le « EU-US Data Privacy Framework », et que ce pays est en train d'opérer une pression douanière à l'encontre de l'Union européenne pour que cette

dernière exempte les sociétés américaines de ses Lois numériques, dont le RGPD, opérant ainsi comme un agent de fragilisation de la protection des données personnelles. **L'APDP rappelle surtout que si la Principauté veut faire bénéficier à ses responsables de traitements et ses personnes concernées d'une protection avec les Etats-Unis, elle doit adopter un accord bilatéral similaire à celui de l'Union européenne avec ce pays, à l'instar de la Suisse qui a adopté cette solution.**

Aussi, l'APDP estime que les Etats-Unis doivent être retirés de la liste projetée. Concernant le Canada, qui est sur la liste de la CCIN telle que reportée actuellement sur le site de l'APDP, elle recommande qu'une évaluation justifiée de la protection offerte aux personnes concernées de Monaco décide de son maintien ou non comme pays bénéficiant d'un niveau de protection adéquat.

C) Une limitation des pays disposant d'un niveau de protection adéquat en matière de police-justice

La liste en projet appose un astérisque aux pays dont « *L'évaluation du niveau de protection adéquat inclut les transferts de données dans le cadre de la coopération prévue par la Directive (UE) 2016/680* ». L'APDP constate que cette liste contient les pays de l'Union européenne et le Royaume-Uni. Elle estime que cette limitation est justifiée et proportionnée aux enjeux en la matière. L'Autorité constate donc que seront qualifiés comme présentant un niveau de protection adéquat en ce qui concerne les transferts opérés en application de l'article 76 de la Loi n° 1.565 les seuls pays présents sur cette liste restreinte, et tout autre transfert devra bénéficier de garanties appropriées autres.

L'Autorité relève que contrairement aux exigences portées à l'article 97 de la Loi n° 1.565, aucun constat permettant de vérifier que la protection adéquate bénéficiera « aux personnes concernées dont les données sont collectées dans la Principauté » n'a été dressé, ou *a minima*, ne lui a été communiqué.

C'est également contraire à la promesse d'une « analyse approfondie » des législations des pays à insérer au sein du projet de liste faite par le Gouvernement par courrier du 16 juillet 2025 adressé à l'APDP qui ne saurait s'aligner avec le seul critère d'une décision d'adéquation rendue par l'Union européenne.

***A contrario*, l'APDP est en mesure de démontrer qu'aucune protection n'est légalement effective concernant les données de personnes concernées transférées depuis Monaco vers des pays pourtant inscrits dans le projet de liste gouvernementale.**

Aussi, l'Autorité demande que soient *a minima* retirés de la liste le Japon, la Corée du Sud, le Brésil, les Etats-Unis, Israël et qu'une attention particulière soit portée à la situation du Canada.

L'APDP rappelle enfin que la législation monégasque ne permet pas au Gouvernement d'adopter des adéquations partielles/sectorielles.

Tel est l'avis de l'Autorité de Protection des Données Personnelles

Le Président

Robert CHANAS