

Délibération n° 2026-17 du 16 septembre 2026

de l'Autorité de Protection des Données Personnelles portant avis sur le projet d'Arrêté Ministériel portant application des articles 83 à 85 de la Loi n° 1.565 du 3 décembre 2024 relative à la protection des données personnelles

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 la Loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale ;

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 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 l'Arrêté Ministériel n° 2025-361 du 14 juillet 2025 portant application de l'article 35 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 20 juillet 2026 concernant le projet d'Arrêté Ministériel portant application des articles 83 à 85 de la Loi n° 1.565 du 3 décembre 2024 relative à la protection des données personnelles.

L'Autorité de Protection des Données Personnelles,

Préambule

L'article 86 de la Loi n° 1.565 du 3 décembre 2024 relative à la protection des données personnelles dispose que les modalités d'application de la Section IV de son Chapitre VII dédiée aux traitements relatifs à la vidéosurveillance sont définies par Arrêté Ministériel.

L'APDP est ainsi saisie par le Ministre d'Etat, **en date du 20 juillet 2026**, du projet d'Arrêté Ministériel dont s'agit, en appelant l'attention de l'Autorité « *sur le fait que de très nombreux utilisateurs [doivent] fonder actuellement leurs demandes sur ce texte* » et la sollicitant donc de rendre son avis « *aussitôt que possible* », car son examen « *devrait intervenir dans des conditions de célérité à même de répondre à une exigence de sécurité juridique de leur situation au regard du cadre légal applicable* ».

Afin que la présente analyse soit la plus claire possible, il convient de rappeler au préalable la substance des avis n° 2020-151 et n° 2021-260 rendus par la Commission de Contrôle des Informations Nominatives (CCIN) sur le projet de Loi ayant conduit à l'adoption de la Loi n° 1.565, susvisée, relativement à la section IV du Chapitre VII, précitée.

Ces derniers exposaient qu'introduire une section ayant pour objet la **vidéosurveillance** au sein de la Loi relative à la protection des données personnelles s'apparentait à une sorte de cavalier législatif venant vainement réparer les difficultés juridiques créées par l'article 5 de la Loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale, qui encadre la **vidéoprotection**.

En effet, les dispositions créées par le législateur concernant la vidéosurveillance et la vidéoprotection contiennent toutes les deux un régime d'autorisation délivrée par le Ministre d'Etat permettant aux récipiendaires de filmer une même catégorie de lieux : les lieux ouverts au public. Dans ce contexte, comment notamment différencier des lieux ouverts au public relevant de la vidéoprotection ou de la vidéosurveillance ?

Ainsi, la CCIN expliquait que l'article 5 de la Loi n° 1.430, susvisé, devait seul régir l'utilisation de dispositifs vidéo qui permettent de filmer la voie publique ou les lieux ouverts au public. L'autorisation du Ministre d'Etat prévue à l'alinéa 5 de cet article aurait donc dû être étendue aux personnes privées, sans qu'il n'y ait besoin d'introduire une procédure spécifique au sein de la Loi relative à la protection des données personnelles. Toute autre solution est porteuse de risques juridiques dont l'APDP constate régulièrement la réalité.

Dans ce contexte textuel alambiqué (et qui le sera d'autant plus en cas de vote de la Loi sur l'identification biométrique à distance qui viendrait régir la matière par le biais d'un troisième texte différent), l'APDP va s'attacher dans une première partie à expliquer les problématiques de fond qui demeureront après l'entrée en vigueur de l'Arrêté Ministériel projeté avant d'analyser plus précisément ce dernier article par article dans une seconde partie.

Titre I : Sur les objectifs recherchés par la délivrance d'une autorisation par le Ministre d'Etat et la déclaration à effectuer auprès de l'APDP

A) Un régime d'autorisation par le Ministre d'Etat à la portée non ou mal définie

En matière de lieux ou établissements ouverts au public en France, et plus particulièrement pour permettre de filmer les abords immédiats d'un commerce sur la voie publique, les autorités publiques compétentes délivrent l'autorisation de filmer ces lieux.

Un avis est rendu au représentant de l'Etat dans le département, ou à Paris au préfet de police, par une commission départementale de vidéoprotection présidée par un magistrat honoraire ou, à défaut, une personnalité qualifiée, sur les demandes d'autorisation de systèmes de vidéoprotection. Cette commission exerce également un contrôle sur les conditions de fonctionnement des systèmes autorisés, dont la mise en œuvre entre dans le champ d'application du RGPD et des prérogatives de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).

La commission départementale éclaire donc de manière indépendante le pouvoir exécutif quant à la proportionnalité du système de vidéoprotection envisagé par un demandeur afin que celui-ci puisse donner son autorisation relativement à son déploiement.

C'est pour cette raison que la CCIN souhaitait qu'un régime d'autorisation auprès de l'Autorité subsiste en matière de vidéosurveillance/vidéoprotection, **afin que l'organisme indépendant en charge du contrôle apprécie a priori le caractère proportionné au regard du respect des droits et libertés fondamentaux des personnes concernées.**

Dans la procédure prévue au sein de l'Arrêté Ministériel monégasque projeté, les demandeurs constituent un dossier dans l'esprit de ceux qu'élaborent les demandeurs français aux Préfets et l'article 7 projeté laisse ainsi entendre que l'autorisation délivrée par le Ministre se fondera sur une appréciation de la proportionnalité du dispositif car ce dernier devra prendre « *en considération, notamment (...) les lieux couverts par le système de vidéosurveillance* ».

Cette potentielle analyse de proportionnalité par la DSP peut poser difficulté car :

- Ayant un intérêt au développement de l'installation de caméras, qui pourraient *in fine* être interconnectées avec son propre système, il est peu probable que la DSP restreigne un plan d'implantation proposé par un demandeur. Voire, elle pourrait en demander le renforcement, comme la CCIN a pu quelques fois le constater par le passé ;
- La DSP, à l'inverse de la commission départementale de vidéoprotection, de la CNIL, ou de l'APDP, ne dispose pas en son sein de personnels qualifiés en la matière, ni de magistrats ;
- En cas de demandes formulées par la DSP vis-à-vis d'un système (ou d'absence de demandes), le contrôle sera *in fine* effectué par l'APDP qui pourrait avoir une appréciation différente de la situation, ce qui fait courir un risque juridique au demandeur et met la DSP en porte-à-faux. Il est à cet égard rappelé au dernier alinéa de l'article 7 que « *L'autorisation du Ministre d'Etat ne dispense pas le responsable du traitement de respecter les dispositions de la Loi n° 1.565 du 3 décembre 2024, susmentionnée, dont le contrôle relève de la compétence de l'autorité de protection conformément à l'article 37 de ladite Loi* » ;
- Les éventuelles analyses d'impact à produire lorsque les conditions fixées par l'Arrêté Ministériel n° 2025-361, susvisé, sont légalement réunies, ne font pas partie des éléments à communiquer lors de la constitution du dossier ;

- Il n'est pas prévu que la DSP puisse formuler des préconisations que le responsable du traitement doit respecter (qualité des personnes ayant accès au traitement, sécurité du traitement mis en œuvre, etc.), ni qu'elle puisse le cas échéant contrôler la mise en œuvre de ces préconisations ;
- Le retrait d'autorisation n'est pas prévu.

Enfin, l'APDP relève que l'autorisation délivrée par le Ministre d'Etat est illimitée dans le temps alors qu'elle est fixée à 5 ans pour les Autorités publiques visées à l'article 5 de la Loi n° 1.430, en raison de son Arrêté Ministériel d'application. Ainsi, les Autorités publiques qui assurent la permanence de la surveillance des voies publiques sont censées renouveler leurs demandes d'autorisation tous les 5 ans, tandis que les systèmes des responsables du traitement relevant du champ d'application de la Loi n° 1.565 bénéficient d'une autorisation illimitée et dont les conditions de retrait n'ont pas été prévues. Or, cette autorisation quinquennale monégasque, issue des dispositions françaises en la matière, concernent pourtant les traitements qui trouveraient en Principauté application en vertu de la Loi n° 1.565.

Ces éléments conduisent à interroger la pertinence et la portée du régime d'autorisation envisagé.

B) Un régime de déclaration à l'APDP qui ne nécessite pas un encadrement par Arrêté Ministériel

L'Arrêté Ministériel projeté prévoit notamment dans son article 10 les modalités de transmission de l'information portée à l'APDP quand un responsable du traitement déploie un système de vidéosurveillance installé dans des lieux non ouverts au public, ainsi que son contenu, dont l'Autorité adresse un récépissé dans un délai de dix jours à compter de la réception.

A titre liminaire, l'APDP rappelle ne pas avoir sollicité des rédacteurs de la Loi qu'ils intègrent la communication d'une telle information de la part des responsables du traitement, car cela leur rend les choses plus compliquées lorsqu'ils déploient un système de vidéosurveillance qui concerne à la fois des lieux ouverts et non ouverts au publics. Ils doivent additionner les formalités, ce qui va à l'encontre de l'objectif recherché par l'adoption de la Loi n° 1.565.

Le potentiel intérêt de cette information est à cet égard limité, en ce qu'il permet à l'APDP, en accusant réception du dossier, de rappeler les grands principes directeurs de la vidéosurveillance, voire, si le responsable du traitement a donné beaucoup de détails et que certains éléments semblent non conformes, d'éventuellement permettre à son Président d'utiliser une mesure correctrice.

En tout état de cause, l'APDP met déjà à disposition des déclarants depuis près de deux ans un formulaire et elle entend en gérer l'instruction par le biais de son règlement intérieur. Si l'article devait être maintenu, l'APDP souhaite que le délai de 10 jours qu'il est envisagé de lui fixer pour accuser réception de la déclaration soit supprimé car ce délai ne lui permet pas d'échanger avec le délégué à la protection des données ou avec le responsable du traitement si une problématique émergeait de la déclaration, ce qui est dans les faits très souvent le cas.

Titre II : Sur le contenu de l'Arrêté Ministériel

En liminaire l'APDP considère que le projet d'Arrêté Ministériel devrait être enrichi de la précision selon laquelle les dispositifs de vidéosurveillance ne peuvent être exploités qu'à

des fins de sécurité des personnes et des biens en lien avec des risques d'agression ou de vol.

En effet elle est fréquemment contactée par des responsables de traitement qui souhaitent utiliser les caméras pour lutter contre les incivilités aux interprétations extensives, que ce soit dans des lieux ouverts ou public ou non.

Cette précision permettrait d'alerter les exploitants de ces systèmes sur les seuls cas d'usages possibles de ces dispositifs et limiterait ainsi le risque qu'en cas de contrôle de l'APDP ils soient sanctionnés pour de possibles détournements de finalité.

En tout état de cause la lutte contre les incivilités ne devrait pas être une justification permettant l'installation de caméras filmant la voie publique.

Ce risque serait accru si l'Arrêté Ministériel maintenait la possibilité pour les responsables du traitement d'avoir accès aux images des caméras filmant les abords de voies publiques (voir infra D).

A) Sur l'article 1^{er}

A l'instar du fonctionnement en cours lorsque la Loi n° 1.165 était en vigueur, la demande d'autorisation est formée auprès du Directeur de la Sûreté Publique.

Il semble toutefois s'inférer des dispositions de la Section IV du Chapitre VII de la Loi n° 1.565 qu'un certain contrôle de légalité et de proportionnalité devra être effectué vis-à-vis des demandes d'autorisation reçues, voire à demander certains aménagements, ce qui ne semble pas relever des missions de la DSP.

L'APDP s'interroge s'il ne serait pas plus opportun que les demandes d'autorisations soient adressées directement au Ministre d'Etat, ou à défaut au Secrétariat du Département de l'Intérieur.

B) Sur les articles 2 et 3

L'article 2 projeté précise le contenu obligatoire d'une demande d'autorisation d'installation d'un système filmant un lieu ouvert au public tandis que l'article 3 encadre ce qui doit être renseigné si le système filme « *les abords de voies publiques, d'espaces ouverts au public ou à la circulation du public* ».

L'APDP relève qu'il n'y a aucune exigence ou demande propre à vérifier la sécurité du système de vidéosurveillance, ce qui devrait être pourtant requis, et encore plus lorsque la vidéosurveillance est mise en œuvre en application du régime de l'article 3.

A titre d'exemple, l'Article R252-3 du Code la Sécurité intérieure français dispose que :

« La demande d'autorisation est accompagnée d'un dossier administratif et technique comprenant :

1° Un rapport de présentation dans lequel sont exposées les finalités du projet au regard des objectifs définis par le présent titre et les techniques mises en œuvre, eu égard à la nature de l'activité exercée et aux risques d'agression ou de vol présentés par le lieu ou l'établissement à protéger. Ce rapport peut se borner à un exposé succinct des finalités du projet et des techniques mises en œuvre lorsque la demande porte sur l'installation d'un

système de vidéoprotection comportant moins de huit caméras dans un lieu ou établissement ouvert au public ;

2° Si les opérations de vidéoprotection portent sur la voie publique, un plan-masse des lieux montrant les bâtiments du pétitionnaire et, le cas échéant, ceux appartenant à des tiers qui se trouveraient dans le champ de vision des caméras, avec l'indication de leurs accès et de leurs ouvertures ;

3° Si les opérations de vidéoprotection portent sur la voie publique ou si le système de vidéoprotection comporte au moins huit caméras, un plan de détail à une échelle suffisante montrant le nombre et l'implantation des caméras ainsi que les zones couvertes par celles-ci ;

4° Lorsque le système de vidéoprotection est mis en œuvre aux fins définies au dernier alinéa de l'article L. 251-2, le plan de détail prévu au 3° montre la zone couverte par la ou les caméras dont le champ de vision doit être limité aux abords immédiats des bâtiments et installations en cause ;

Une attestation de l'installateur certifiant que la ou les caméras sont déconnectées des caméras intérieures et que les images qu'elles enregistrent ne peuvent être techniquement visionnées par le demandeur ou ses subordonnés est jointe à la demande. Est de même jointe une copie du courrier adressé par le demandeur au maire en application du dernier alinéa de l'article L. 251-2 ;

5° La description du dispositif prévu pour la transmission, l'enregistrement et le traitement des images ;

6° La description des mesures de sécurité qui seront prises pour la sauvegarde et la protection des images éventuellement enregistrées ;

7° Les modalités de l'information du public ;

8° Le délai de conservation des images, s'il y a lieu, avec les justifications nécessaires ;

9° La désignation du responsable de la maintenance s'il s'agit d'une personne ou d'un service différent de la personne ou du service responsable du système ;

10° Les modalités du droit d'accès des personnes intéressées ;

11° La justification de la conformité du système de vidéoprotection aux normes techniques prévues par le deuxième alinéa de l'article L. 252-4. La certification de l'installateur du système, dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'intérieur, tient lieu, le cas échéant, de cette justification ;

12° Le cas échéant, l'engagement de conformité destiné à la Commission nationale de l'informatique et des libertés en application de l'article R. 253-7.

Lorsque la demande est relative à l'installation d'un système de vidéoprotection à l'intérieur d'un ensemble immobilier ou foncier complexe ou de grande dimension, le plan de masse et le plan de détail prévus aux 2° et 3° peuvent être remplacés par un plan du périmètre d'installation du système, montrant l'espace susceptible d'être situé dans le champ de vision d'une ou plusieurs caméras.

Lorsqu'une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel a été rédigée, elle est jointe à la demande d'autorisation et remplace les pièces prévues aux 1°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° et 10°.

L'autorité préfectorale peut demander au pétitionnaire de compléter son dossier lorsqu'une des pièces limitativement énumérées ci-dessus fait défaut. Elle lui délivre un récépissé lors du dépôt du dossier complet ».

Par ailleurs, l'APDP s'interroge sur ce que sont ces « *espaces ouverts au public ou à la circulation du public* » (notion présente à l'article 85 de la Loi n° 1.565), qui ne sont en toute logique pas la voie publique et se demande donc si le Gouvernement assimile les galeries passantes comme par exemple celle du centre commercial de Fontvieille (reliée qui plus est à des ascenseurs publics), à des lieux faisant l'objet d'une attention particulière. Dès lors,

si des restrictions d'accès doivent être faits relativement aux images filmant la voie publique (cf. Titre II point D), doivent-elles également s'appliquer dans ces cas-là ? Pourtant l'exemple des galeries commerciales comme lieu ouvert au public est expressément visé au sein du formulaire de demande d'autorisation projeté, joint à la saisine, en lien uniquement avec le régime commun de l'article 2 de l'Arrêté Ministériel.

L'APDP relève que ce cumul de notions voisines, floues et non définies apporte de l'insécurité juridique aux responsables du traitement qui doivent déterminer le régime qui leur est applicable.

C) Sur les articles 4 et 7 alinéa 2

L'article 4 projeté ainsi que l'article 7 alinéa 2 s'intéressent à la demande d'autorisation formulée par une entité disposant d'une autorisation délivrée par la CCIN préalablement à l'entrée en vigueur de la Loi n° 1.565 et qui n'aurait pas modifié son système depuis.

L'APDP déduit des dispositions projetées que la légalité des systèmes de vidéosurveillance mis en œuvre sous l'égide de l'ancienne Loi de protection des données personnelles sera subordonnée à l'obtention d'une nouvelle autorisation du Ministre d'Etat.

Pour ce faire, les demandeurs devront à la fois fournir leurs coordonnées, et une attestation sur l'honneur que le système de vidéosurveillance a été régulièrement mis en œuvre avant l'entrée en vigueur de la Loi n° 1.565. A titre informatif, l'APDP rappelle que la véracité de ces déclarations serait vérifiable en consultant son site Internet qui contient les délibérations de la CCIN portant autorisation desdits systèmes.

Toutefois, l'Autorité s'interroge relativement à ce mécanisme.

D'une part, l'article 7 alinéa 2 projeté dispose que « *l'autorisation visée à l'article 4 est délivrée par le Ministre d'Etat en considération, **notamment**, des éléments suivants :*

- *Le système de vidéosurveillance a été régulièrement mis en œuvre avant l'entrée en vigueur de la Loi n° 1.565 du 3 décembre 2024, susvisée ;*
- *Son exploitation se poursuit sans modification ».*

L'adjonction du mot notamment étonne en ce qu'il laisse entendre qu'il puisse y avoir d'autres critères, alors que les demandeurs ne constituent aucun dossier mais soumettent uniquement une attestation sur l'honneur. En outre, cela laisse entendre qu'il pourrait y avoir une appréciation différente du système que celle formulée par l'Autorité indépendante de l'époque, la CCIN, ce qui pourrait poser les problèmes évoqués au I A de la présente délibération.

Mais d'autre part, délivrer une autorisation sur la base d'attestation sur l'honneur relativement à des systèmes qui ne seraient plus aux standards attendus pose également un problème de sécurité du traitement.

Aussi, l'APDP réitère que l'autorisation délivrée par le Ministre d'Etat devrait être quinquennale et les systèmes régulièrement mis en œuvre avant le 3 décembre 2024 pourraient bénéficier d'une présomption de conformité de 5 ans à compter de cette date.

D) Pas de restrictions quant à la qualité des responsables du traitement pouvant filmer les abords immédiats de leurs locaux, ni de restrictions d'accès à ces images

En ce qui concerne les systèmes filmant la voie publique - ce qui relève d'une prérogative de puissance publique - les images ne devraient être consultables que par des Autorités publiques légitimes en cas d'incident avéré, et en aucun cas par le responsable du traitement. Aucune règle n'impose donc, que ce soit par la Loi ou l'Arrêté Ministériel d'application, que les caméras filmant la voie publique soient déconnectées des caméras installées à l'intérieur du lieu ouvert au public de manière à ce que le responsable ou ses subordonnés ne puissent avoir accès aux images enregistrées par la ou les caméras filmant une portion de la voie publique.

De même, s'il est prévu à l'article 7 du projet d'Arrêté Ministériel que l'autorisation est délivrée en considération, notamment, des *« raisons invoquées par le responsable du traitement pour justifier l'installation d'un système de vidéosurveillance filmant les abords de voies publiques, d'espaces ouverts au public ou à la circulations, les raisons invoquées par le responsable du traitement (erreur matérielle de répétition) »*, il n'y a pas de restriction à la qualité du responsable du traitement qui peut s'en prévaloir, ni d'exigence de démontrer un risque de vol ou d'agression.

Aussi, une telle demande pourrait théoriquement être formulée par un particulier ou par un immeuble d'habitation, ce qui ne devrait pas être possible.

Il aurait été opportun que cette faculté soit réservée à une typologie de responsable du traitement préalablement identifié, d'autant plus qu'il est difficile en Principauté, eu égard au faible nombre d'incidents enregistrés chaque année, de justifier de la nécessité de disposer de caméras sur la voie publique.

A titre d'exemple, l'article L251-2 du Code de la Sécurité intérieure français, dernier alinéa, dispose que *« Après information du maire de la commune concernée et autorisation des autorités publiques compétentes, des commerçants peuvent mettre en œuvre sur la voie publique un système de vidéoprotection aux fins d'assurer la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations, dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol. Les conditions de mise en œuvre et le type de bâtiments et installations concernés sont définis par décret en Conseil d'Etat »* et l'article R251-2 du dudit Code précise que *« Sont concernés au titre du dernier alinéa de l'article L. 251-2, lorsque ces lieux sont particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol à raison notamment de la nature des biens ou services vendus ou de la situation des bâtiments ou installations :*

- *les lieux ouverts au public où se déroulent les opérations de vente de biens ou de services ;*
- *les lieux où sont entreposés lesdits biens ou marchandises destinés à ces opérations des ventes. »*

En conclusion,

L'APDP estime que l'Arrêté Ministériel prévoit un cadre procédural *a minima* concernant les formalités des demandes d'autorisation en matière de vidéosurveillance.

Elle estime toutefois qu'il apparaît nécessaire d'opérer une limitation quinquennale à l'autorisation délivrée, qui doit également pouvoir être retirée par l'Autorité de délivrance. Une vérification des mesures de sécurité mises en place ainsi que des restrictions d'accès aux images filmant la voie publique devraient également être prévues.

L'APDP constate enfin que l'Arrêté Ministériel projeté ne peut limiter les risques juridiques auxquels les responsables du traitement sont confrontés, notamment lorsque des notions non définies, tels que les « *espaces ouverts au public ou à la circulation du public* », sont concernées.

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

Le Président

Robert CHANAS