

Lignes directrices relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le cadre des campagnes politiques



Comité consultatif de la Convention
pour la protection des personnes
à l'égard du traitement automatisé
des données à caractère personnel

Convention 108

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Lignes directrices relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le cadre des campagnes politiques

Adoptées par le Comité de la Convention pour
la protection des personnes à l'égard
du traitement automatisé des données
à caractère personnel (Convention 108),
le 19 novembre 2021

Édition anglaise :
*Guidelines on the Protection of
Individuals with regard to the
Processing of Personal Data by
and for Political Campaigns*

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit :

« © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit.

Photo: Shutterstock

Conception de la couverture et mise en page : Division de la production des documents et des publications (DPDP), Conseil de l'Europe

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale du SPDP.

© Conseil de l'Europe, février 2022
Imprimé aux ateliers du
Conseil de l'Europe

Table des matières

1. INTRODUCTION	5
2. PORTÉE ET OBJET	9
3. DÉFINITIONS APPLICABLES AUX FINS DES PRÉSENTES LIGNES DIRECTRICES	13
4. L'APPLICATION DE LA CONVENTION 108+ AUX CAMPAGNES POLITIQUES ET AUX ORGANISATIONS DE CAMPAGNES	17
4.1. Légitimité du traitement des données et qualité des données (article 5)	17
4.2. Traitement de la catégorie particulière de données relative aux opinions politiques (article 6)	21
4.3. Sécurité des données dans les campagnes politiques (article 7)	23
4.4. Transparence du traitement des données à caractère personnel dans les campagnes politiques (article 8)	25
4.5. Droits des personnes concernées (article 9)	26
4.6. Obligations complémentaires des organisations de campagnes politiques (article 10)	27
5. RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES AUTORITÉS DE CONTRÔLE (ARTICLE 15)	29

1. Introduction

Une communication politique efficace à travers des campagnes politiques est un élément essentiel des formes démocratiques de gouvernement. Les électeurs ont besoin d'être informés sur les candidats et les partis politiques, ainsi que sur leurs programmes et politiques futures. Le dialogue avec l'électorat et la mobilisation des électeurs seront plus efficaces si les organisateurs de campagnes politiques disposent d'informations précises sur les convictions, les préférences et les intentions des électeurs.

Cependant, grâce aux technologies numériques et aux outils de communication actuels, on peut désormais cibler les électeurs avec une meilleure précision lors des campagnes politiques. Dans nombre de pays, une « industrie de l'influence politique » permet aujourd'hui, dans le cadre des campagnes politiques, de profiler l'électorat avec une précision croissante et de délivrer par divers moyens à des segments plus étroits de l'électorat des messages « micro-ciblés » fondés sur ces profils. La confiance et l'assurance que les élections sont conduites de façon intègre peuvent être sapées par des pratiques dissimulées qui entraînent la manipulation de certaines données sur l'électorat pour la fourniture de ce type de messages ciblés. Le micro-ciblage politique ne concerne pas seulement l'engagement politique, il peut conduire à éloigner les votants et les décourager d'exercer leurs droits démocratiques.

Dans la plupart des pays, les élections étant de plus en plus orientées par les données, il est donc essentiel que toutes les organisations impliquées dans des campagnes politiques traitent les données personnelles des électeurs dans le respect des principes de protection bien établis. Les questions bien connues de protection des données se retrouvent aujourd'hui au cœur d'un vif débat international concernant l'intégrité et la résilience des institutions démocratiques et le droit à des élections libres consacré par la Convention européenne des droits de l'homme.

Les instruments internationaux relatifs à la protection des données, notamment la Convention STE n°108 sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel telle qu'amendée par le Protocole STCE n°223 (Convention 108+)¹ du Conseil de l'Europe, jouent ainsi un rôle croissant dans la réglementation de l'utilisation des données à des fins électorales et dans la promotion des grands principes démocratiques que sont le pluralisme et l'autonomie individuelle. L'application de principes efficaces de protection des données contribue à renforcer l'intégrité des élections et à préserver la confiance dans les processus démocratiques à l'ère du numérique.

Comme le souligne son Préambule, la Convention 108+ est fondée explicitement sur un objectif général consistant à « garantir la dignité humaine ainsi que la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales de toute personne » et elle protège « l'autonomie personnelle, fondée sur le droit de la personne de contrôler ses propres données à caractère personnel et le traitement qui en est fait ». Elle reconnaît que « le droit à la protection des données à caractère personnel est à considérer au regard de son rôle dans la société et qu'il est à concilier avec d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, dont la liberté d'expression ».²

La protection du droit à la vie privée dans les campagnes politiques est cruciale pour le déroulement d'élections libres et équitables, comme l'exprime l'article 3 du protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), toute personne a le droit d'élire le gouvernement de son pays par un vote secret. Sans ce droit, il ne peut y avoir d'élections libres et équitables. Il garantit la libre expression des citoyens, la bonne représentativité des élus et la légitimité des organes législatifs et exécutifs, et par là même, renforce la confiance des citoyens dans les institutions.

Les principes de la liberté d'expression et d'un débat public rigoureux dans les médias hors ligne et en ligne sont exprimés par l'article 10 de la CEDH sur la liberté d'expression : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. » Le traitement illégitime de

-
1. Conseil de l'Europe (2018). Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données personnelles disponible sur : <https://rm.coe.int/convention-108-convention-pour-la-protection-des-personnes-a-l-egard-d/16808b3726> (ci-après Convention 108+)
 2. [Convention 108+, Préambule](#)

données personnelles révélant des opinions politiques peut avoir un effet dissuasif sur le discours politique et porter atteinte aux droits à une expression politique protégés par la CEDH.

La Cour européenne des droits de l'homme a plusieurs fois réitéré le statut privilégié de l'expression des opinions politiques comme base à la liberté d'expression et à des élections libres. De plus, le droit à des élections libres inscrit à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme comprend une obligation positive des États membres à créer les conditions pour que les personnes puissent librement former et exprimer leurs opinions et choisir leurs représentants sans discrimination. L'article 14 interdit toute discrimination en raison des « opinions politiques ou de toutes autres opinions ».³

L'article 4 de la Convention 108+ oblige les Parties à intégrer ses dispositions dans sa loi et d'en assurer l'application effective. La Convention exige que la loi s'applique à tous les responsables de traitement et sous-traitants d'une juridiction, y compris les partis politiques et autres organisations responsables de campagnes.

Dans de nombreux pays d'Europe et d'ailleurs, le droit à la protection des données a toujours été applicable aux données à caractère personnel traitées par les organisations qui interviennent dans les campagnes politiques – y compris les partis et leurs candidats, ainsi que les divers courtiers en données, sociétés d'analyse de l'électorat, plateformes et agences publicitaires et autres susceptibles de traiter des données à caractère personnel pour leur compte. Ces développements dans les pratiques des campagnes politiques ont récemment conduit certaines autorités de contrôle à étudier des questions systémiques plus larges et à essayer de concilier le droit des électeurs à la vie privée et l'obligation démocratique qui incombe aux organisateurs de campagnes politiques de communiquer avec l'électorat.

Le but des présentes lignes directrices est d'adresser aux autorités de contrôle, aux autorités régulatrices et aux organisations politiques, des conseils pratiques sur les moyens d'opérer cette conciliation. Elles indiquent de quelle manière le traitement des données à caractère personnel pour les besoins d'une campagne politique doit se conformer à la Convention 108+ du Conseil de

3. Cour européenne des droits de l'homme; Guide sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1 du Protocole n)12 à la Convention (31 août 2020) disponible à : https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_14_Art_1_Protocol_12_FRA.pdf

l'Europe.⁴ Elles proposent un cadre dont les autorités chargées de la protection des données personnelles et d'autres aspects de la régulation pourront établir des orientations plus précises en fonction de la situation politique, institutionnelle et culturelle propre à l'État démocratique dont elles relèvent.⁵

-
4. Conseil de l'Europe (2018), Rapport explicatif du Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, STCE 223, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/16808ac91b>.
 5. Les présentes lignes directrices s'inspirent de l'article de fond suivant : Colin J. Bennett, *Traitement des données à caractère personnel par et pour les organisations chargées des campagnes politiques : application de la Convention modernisée 108 du Conseil de l'Europe*, Direction générale droits de l'homme et État de droit, Strasbourg, 26 octobre 2020, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/t-pd-2020-02rev-political-campaigns-fr-clean/1680a02935>.

2. Portée et objet

- 2.1. Les présentes lignes directrices appliquent les principes de protection des données de la Convention 108+ au traitement des données à caractère personnel effectué par des organisations de campagnes politiques compte tenu du recours croissant à des stratégies de campagnes numériques passant par les médias sociaux et la complexité croissante des méthodes d'analyse de l'électorat.
- 2.2. Les « organisations de campagnes politiques » désignent les partis politiques, les coalitions électorales ainsi que les organisations à caractère plus provisoire qui sont constituées à l'occasion d'élections ou de campagnes à l'occasion de référendums.
- 2.3. L'expression « campagnes politiques » ne renvoie pas seulement aux campagnes électorales. Des organisations de campagnes politiques peuvent être constituées, par exemple au moment de référendums, et elles peuvent recueillir et traiter également des données personnelles concernant les électeurs et les électeurs potentiels dans un but d'influence politique. Ces lignes directrices admettent également l'existence de « campagnes permanentes », réalité des démocraties modernes. Les règles relatives au traitement des données personnelles dans le cadre de campagnes politiques s'appliquent à la période relativement brève au cours de laquelle les assemblées législatives sont dissoutes et les campagnes électorales officielles ont lieu, ainsi qu'aux périodes entre deux scrutins.
- 2.4. Les organisations de campagnes politiques recueillent une variété de données à caractère personnel sur les électeurs qui peuvent comprendre leurs principales coordonnées à partir de listes électorales nationales ou locales communiquées par l'organisme de régulation des élections (lorsque la loi le permet), les données relatives aux dons et aux contributions financières, et celles concernant le comportement, les affiliations et les intentions des électeurs. Elles traitent également des données à caractère personnel relatives au personnel de campagne salarié et bénévole et des données concernant les candidats ou les candidats potentiels.

- 2.5 Les présentes lignes directrices s'appliquent uniquement au traitement des données à caractère personnel concernant les électeurs (ou les électeurs potentiels). Elles ne s'appliquent pas au traitement des données personnelles des candidats, des candidats potentiels ou des employés et bénévoles qui ont tous un rapport différent aux organisations de campagnes politiques et posent des questions de protection des données très différentes.
- 2.6. Les présentes lignes directrices reconnaissent que les organisations de campagnes politiques font de plus en plus appel à des sociétés privées proposant des services de courtage en données, d'analyse et de marketing, parmi lesquelles des courtiers en données personnelles, des sociétés d'analyse de l'électorat, des plateformes de campagne, des entreprises spécialisées en publicité comportementale et micro-ciblée, des médias sociaux et des applications de messagerie. L'écosystème organisationnel derrière les campagnes politiques est complexe et opaque.
- 2.7. Ces lignes directrices admettent que l'importance et l'effet du recours à l'exploitation des données personnelles pour faire campagne sont influencés par un certain nombre de facteurs juridiques et constitutionnels en vigueur dans différents pays comme les dispositions sur la liberté de communication, d'information et d'association, les lois électorales, le statut constitutionnel des partis politiques, les lois sur le financement des campagnes ou des partis, la réglementation du télémarketing, les codes et les règlements sur la publicité ou encore les règles sur les communications non sollicitées.
- 2.8. Les présentes lignes directrices reconnaissent que différents facteurs administratifs et institutionnels déterminent la conduite des élections et les pratiques de traitement des données à caractère personnel lors des élections, comme le système électoral, le système des partis, les relations entre les organisations centrales et locales des partis, l'existence ou non d'élections « primaires », la fréquence des référendums, etc.
- 2.9. Les présentes lignes directrices admettent que le traitement des données à caractère personnel relatives aux électeurs est influencé par des facteurs culturels et historiques tels que la confiance générale à l'égard des élites politiques, le niveau de participation aux élections et l'acceptabilité générale d'une communication directe entre le candidat et les électeurs (en porte à porte, par téléphone, par messagerie texte et courriel, sur les médias sociaux).

- 2.10. Les présentes lignes directrices reconnaissent que des menaces diverses pour la démocratie sont apparues avec l'utilisation des technologies numériques dans le cadre électoral. Le profilage de masse de l'électorat et la diffusion de messages micro-ciblés à des catégories de plus en plus étroites d'électeurs peuvent avoir des effets tels que la création de bulles de filtres ou de chambres d'écho, la discrimination de certains électeurs et la privation du droit de vote, des effets dissuasifs possibles sur l'exercice de la participation politique, une polarisation accrue, une fragilisation du débat démocratique rigoureux et un affaiblissement de l'intégrité des élections.
- 2.11. Les présentes lignes directrices revêtent donc une forte importance. Les autorités de contrôle – autorités chargées de la protection des données, organes de régulation des élections et autres instances de contrôle – pourront vouloir les adapter au traitement des données personnelles dans le contexte des campagnes politiques propre à leur pays. Elles pourront aussi souhaiter envisager d'établir, seules ou en coopération avec les autorités nationales de contrôle des élections, des codes de pratiques nationaux pour les campagnes politiques qui répondent à leurs systèmes politiques nationaux, et qui soient cohérents avec leurs responsabilités aux termes de l'article 15 de la Convention 108+.
- 2.12. D'autres lignes directrices publiées par le Conseil de l'Europe intéressent également le traitement des données personnelles dans le cadre des campagnes politiques. Les lignes directrices sur l'intelligence artificielle, sur le profilage et sur les mégadonnées, notamment, devraient être suivies afin de garantir que les applications ne portent pas atteinte à la dignité humaine, aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales des électeurs, individuellement ou collectivement.⁶

6. Conseil de l'Europe, [Lignes directrices sur l'intelligence artificielle et la protection des données](#), T-PD (2019)01 (Strasbourg, 25 janvier 2019); Conseil de l'Europe, [la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage](#), Recommandation CM/Rec(2010)13; Conseil de l'Europe, [Lignes directrices sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel à l'ère des mégadonnées](#) (Strasbourg, 23 janvier 2017).

3. Définitions applicables aux fins des présentes lignes directrices

Outre les définitions figurant à l'article 2 de la Convention 108+, les présentes lignes directrices utilisent les mots et expressions ci-après, dans un souci d'uniformisation.

- 3.1. On entend par « campagne politique » un ensemble structuré d'activités organisationnelles et de communication menées par des organisations de campagnes ayant pour objet d'influencer les choix politiques des électeurs et des électeurs potentiels, comme celui de voter pour tel ou tel candidat lors de scrutins nationaux ou locaux ou de se déterminer sur une question soumise à référendum.
- 3.2. On entend par « organisation chargée de campagnes politiques » toute organisation qui dirige une campagne politique.
- 3.3. On entend par « parti politique », « une association libre de personnes dont l'un des buts est de participer à la gestion des affaires publiques par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques ».⁷
- 3.4. Les données personnelles relevant des « opinions politiques » sont une catégorie spéciale de données au sens de l'article 6 de la Convention ; elles peuvent révéler l'adhésion à une idéologie ou une croyance politique ou leur rejet, une affiliation politique ou l'adhésion à un parti politique, une opinion sur le caractère préférable de telle ou telle politique et/ou, d'après une évaluation prédictive ou déductive, les convictions ou les sympathies politiques.
- 3.5. On entend par « communication politique personnelle » toute forme de communication, notamment, le courrier postal, le courrier électronique, la messagerie texte, la messagerie vocale, le téléphone ou les appels automatisés et par des plateformes de médias sociaux.

7. Lignes directrices CDL-AD (2010)24 sur la réglementation des partis politiques, par l'OSCE/ BIDDH et la Commission de Venise. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-f)

- 3.6. On entend par « responsables du traitement des données dans le cadre de campagnes politiques » notamment les partis politiques, les candidats officiels des partis politiques, les organisations de campagnes créées temporairement pour soutenir une question soumise à référendum ou s’y opposer et selon la définition de l’article 2(d) de la Convention 108+, les autres organisations – telles que des coalitions électorales – qui, seules ou avec d’autres, ont un pouvoir de décision sur le traitement de données personnelles.
- 3.7. Les « sous-traitants dans le cadre des campagnes politiques » traitent les données personnelles au nom des responsables du traitement selon la définition de l’article 2(f) de la Convention 108+ ; ce sont notamment les sociétés de sondage d’opinion, les entreprises d’analyse de l’électorat, les consultants politiques, les plateformes de médias sociaux ainsi que les fournisseurs d’outils et de logiciels de campagne.
- 3.8. On entend par « organismes de contrôle des élections » les autorités nationales chargées de réguler une conduite sûre et efficace des élections, une application des dispositions relatives au financement des élections et (le cas échéant) de la constitution et l’administration des listes électorales nationales.
- 3.9. On entend par « liste électorale » la liste nationale des électeurs inscrits, établie aux fins de vérification et d’authentification des personnes légitimement admises à voter, tant à l’échelon national que dans les circonscriptions électorales locales.
- 3.10. On entend par « profilage » toute forme de traitement automatisé de données à caractère personnel, notamment au moyen de systèmes d’apprentissage automatique, consistant à utiliser ces données pour évaluer certains aspects personnels relatifs à une personne physique, notamment pour analyser ou prédire des éléments concernant le rendement au travail, la situation économique, la santé, les préférences personnelles, les intérêts, la fiabilité, le comportement, la localisation ou les déplacements de cette personne.⁸
- 3.11. « Profil » désigne un ensemble de données attribué à une personne, qui caractérise une catégorie de personnes ou qui est destiné à être

8. Conseil de l’Europe, Recommandation CM/Rec(2021)8, sur la protection des personnes à l’égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage, (3 novembre 2021, section 1(c).

appliqué à une personne.⁹ Un « profil d'électeur » est le résultat de l'application de techniques de profilage aux électeurs ou électeurs potentiels en particulier pour analyser ou prédire leurs opinions politiques et les probabilités qu'ils votent pour tel ou tel parti.

9. Ibid., section 1(d)

4. L'application de la Convention 108+ aux campagnes politiques et aux organisations de campagnes

4.1. Légitimité du traitement des données et qualité des données (article 5)

- 4.1.1. Les données à caractère personnel des électeurs devraient être traitées de manière légale et en conformité avec les principes fixés à l'article 5 de la Convention 108+ : proportionnalité, licéité, loyauté, transparence, limitation des finalités, minimisation des données, exactitude et sécurité. Les données personnelles portant sur les opinions politiques sont en outre protégées par l'article 6. Le traitement devrait être proportionné au regard des finalités légitimes des campagnes politiques et prendre en compte les droits et les libertés en jeu. La collecte de données à caractère personnel sur les opinions et les préférences des électeurs devrait être proportionnée au regard de ces finalités et ne devrait pas entraîner d'ingérence indue dans les intérêts, les droits et les libertés des électeurs.
- 4.1.2. La finalité légitime des campagnes politiques est la mobilisation de l'électorat qui peut être atteinte par les moyens suivants : prospection des opinions politiques, communication sur les politiques, tenue d'événements et possibilités de participation, collecte de fonds, réalisation d'enquêtes et de pétitions, communication sur les politiques et les objectifs politiques sur les médias sociaux, par courrier électronique et par messagerie texte, organisation d'activités d'incitation au vote le jour des élections. Cette finalité et ces moyens devraient être déclarés de manière aussi complète et précise que possible dans les supports promotionnels de la campagne. Tout traitement ultérieur devrait être compatible avec les finalités déclarées, conformément à l'article 5(4)b.

- 4.1.3. Dans le contexte sensible des campagnes politiques, les données à caractère personnel relatives aux opinions politiques des électeurs ne devraient pas être utilisées à d'autres fins, ni « pour des finalités non définies, imprécises ou vagues ». ¹⁰ Par exemple, elles ne devraient pas être utilisées dans le cadre de nominations de fonctionnaires ni pour récompenser des partisans par des avantages politiques.
- 4.1.4. Dans tous les cas où les campagnes politiques interagissent avec les électeurs – en porte à porte, par téléphone, par courriel ou messagerie texte, sur les médias sociaux – un fondement légal pour le traitement des données personnelles est requis.
- 4.1.5. Lorsque que le fondement légitime du traitement est le consentement (article 5, paragraphe 2), le traitement de données personnelles dans le contexte des campagnes politiques doit être fondé sur le consentement libre, éclairé et non-équivoque de la personne. « Le silence, l'inaction ou des formulaires ou cases à cocher prévalidés ne peuvent constituer un consentement. » ¹¹ Les électeurs doivent pouvoir retirer leur consentement au traitement des données à caractère personnel à tout moment. ¹²
- 4.1.6. Lorsque les organisations de campagnes politiques s'appuient sur « des fondements légitimes prévus par la loi » (article 5, paragraphe 2), ces motifs légitimes doivent être indiqués, et leur base juridique doit être précisément référencée dans la politique de confidentialité de l'organisation. Par exemple, les organisations de campagnes politiques peuvent prétendre que certains traitements sont effectués sur la base « d'intérêt public ou pour des intérêts légitimes prédominants du responsable du traitement ou d'un tiers. » ¹³ Lorsque l'intérêt public en matière d'engagement démocratique est revendiqué comme base légitime du traitement, cet intérêt doit être clairement énoncé par la loi et dûment référencé dans la politique de confidentialité. Le traitement effectué « sur la base des intérêts légitimes prédominants du responsable du traitement ou d'un tiers » ne doit pas entrer en conflit avec les droits et intérêts des personnes concernées, compte tenu de leurs attentes raisonnables.

10. Rapport explicatif, par. 48.

11. Rapport explicatif, par. 42

12. Rapport explicatif, par. 45

13. Rapport explicatif, par. 46

- 4.1.7. Dans les pays où on peut légalement voter avant l'âge de 18 ans, les organisations de campagnes politiques devraient être particulièrement attentives à protéger les données personnelles des jeunes, conformément à l'article 15(e).¹⁴
- 4.1.8. Lorsque les organisations de campagnes politiques se procurent légalement les listes électorales officielles auprès de l'organe de contrôle des élections pour faciliter leurs activités de campagne, la loi devrait préciser qui a le droit d'accéder à ces données et dans quelle finalité, les limiter à ce qui est nécessaire à la mobilisation de l'électorat avec l'interdiction claire assortie de sanctions appropriées de les utiliser pour tout autre finalité.
- 4.1.9. Sauf si la loi le permet expressément, les coordonnées provenant des listes électorales officielles ne devraient pas être combinées avec d'autres sources de données personnelles dans le but de créer des profils d'électeurs à des fins de micro-ciblage.
- 4.1.10. «Aucune influence ou pression indue» sur des électeurs ou électeurs potentiels ne doit être exercée par des organisations de campagnes politiques dans le but d'obtenir des données personnelles.¹⁵
- 4.1.11. Lorsqu'ils font campagne en personne en porte à porte, les militants doivent s'assurer qu'ils collectent et utilisent les données personnelles conformément à la législation en vigueur. Ils doivent être transparents quant aux objectifs pour lesquels ils recueillent des données personnelles et ne collecter que les données strictement nécessaires à ces objectifs. Ils ne doivent pas enregistrer d'informations sur le ménage et ses occupants autres que celles fournies librement et spécifiquement par l'électeur sur ses opinions et/ou préférences politiques. Ils ne doivent pas se renseigner sur les autres membres de la famille (en particulier les enfants), les locataires ou les résidents. Ils ne doivent pas collecter d'informations sur le ménage ou ses biens (comme les voitures ou d'autres objets) dans le but de tirer des conclusions sur les préférences ou les intérêts politiques. Il existe des risques associés au profilage d'un ménage entier sur la base d'une observation et d'une collecte d'informations sélectives.

14. Rapport explicatif, par. 125

15. Rapport explicatif, par. 42

- 4.1.12. La législation relative au financement des élections peut obliger les organisations de campagnes politiques à recueillir des informations sur leurs donateurs et à les communiquer. Les données personnelles collectées dans le cadre de cette obligation ne devraient être utilisées que dans les buts spécifiés par les textes en vigueur sur le financement des élections ou des partis et en vertu de la loi applicable sur la protection des données.
- 4.1.13. Les organisations de campagnes politiques obtiennent souvent des données à caractère personnel auprès d'organisations tierces comme des courtiers en données, dans un but électoral ou de campagne, pour cibler des messages en fonction d'un public particulier. Les données sur les opinions politiques pourraient également se déduire des analyses des données personnelles provenant de sources diverses et qui ont trait à des comportements ou activités qui n'ont rien à voir avec la politique. Avant d'utiliser les données venant de courtiers en données, les organisations de campagnes politiques devraient vérifier, avec toute la diligence nécessaire que les données ont été obtenues légalement et en informer les personnes concernées conformément à l'article 8, en incluant une information sur les bases juridiques et les finalités du traitement prévu.
- 4.1.14. Les organisations de campagnes politiques devraient s'assurer que les données à caractère personnel sont exactes et, si nécessaire, tenues à jour.
- 4.1.15. Les données à caractère personnel relatives aux électeurs « ne doivent pas faire l'objet d'un traitement ultérieur » que les électeurs pourraient considérer comme « inattendu, inapproprié ou contestable ». ¹⁶ En outre, une organisation politique ne devrait pas transférer ces données à d'autres organisations, par exemple, dont les buts politiques ou les positions idéologiques seraient présumés analogues, sans fondement légal ou sans avoir obtenu le consentement exprès des électeurs.
- 4.1.16. Les organisations de campagnes politiques ne devraient pas « récupérer » des données sur les médias sociaux aux fins d'établir des profils de l'électorat. Si un électeur est adhérent d'une organisation ou a positivement exprimé le souhait de suivre tel candidat ou tel parti sur un réseau social, l'organisation peut alors raisonnablement en déduire

16. Rapport explicatif, par. 49.

que cette personne est disposée à recevoir d'autres communications du candidat ou du parti en question. Mais elle ne devrait pas partir du principe, par exemple, qu'il en va de même pour les personnes qui peuvent faire partie du réseau social élargi de cet électeur et qui n'ont pas manifesté positivement leur souhait d'être contactées.

4.2. Traitement de la catégorie particulière de données relative aux opinions politiques (article 6)

- 4.2.1. Aux termes de l'article 6(1) de la Convention 108+, « [l]e traitement (...) de données à caractère personnel pour les informations qu'elles révèlent sur l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, l'appartenance syndicale, les convictions religieuses ou autres convictions, la santé ou la vie sexuelle n'est autorisé qu'à la condition que des garanties appropriées, venant compléter celles de la (...) Convention 108+, soient prévues par la loi ». Aux termes de l'article 6(2), « Ces garanties doivent être de nature à prévenir les risques que le traitement de données sensibles peut présenter pour les intérêts, droits et libertés fondamentales de la personne concernée, notamment un risque de discrimination ».¹⁷ Ainsi, les organisations politiques peuvent-elles traiter des données personnelles de ces catégories spéciales, seulement si des garanties appropriées ont été mises en place.
- 4.2.2. Dans le cadre des campagnes politiques, les « informations qu'elles révèlent sur (...) les opinions politiques » sont particulièrement pertinentes. Les informations sur les opinions politiques peuvent être révélées ou déduites au moyen d'outils d'analyse prédictive et de profilage à partir d'un ensemble d'autres sources d'information comme les revues et les journaux lus, les convictions quant aux politiques à suivre et les comportements que les sondages permettent de déduire, l'adhésion à certains groupes d'intérêt et les parcours et affiliations professionnels.
- 4.2.3. Les partis politiques et d'autres organisations recueillent un grand nombre de données à caractère personnel qui révèlent, directement ou par déduction, les opinions politiques ; cela peut être les systèmes de croyance ou d'idéologies, l'affiliation politique ou l'adhésion à un parti politique, l'historique de vote et/ou les préférences quant aux politiques. Les organisations politiques profilent ou « notent » souvent

17. Convention 108+, art. 6.

les électeurs à partir de ces données. Ce sont toutes les données personnelles qui tombent sous le coup des catégories de données spéciales au sens de la Convention 108+.

- 4.2.4. Le traitement de données à caractère personnel révélant des opinions politiques comporte de graves risques de discrimination des électeurs conduisant à les intimider et à les empêcher de voter. Le fait de savoir qui a soutenu ou non un parti au pouvoir peut aussi avoir une incidence sur l'accès aux services publics. Le traitement des catégories spéciales de données personnelles doit être accompagné de garanties appropriées aux risques de discrimination d'électeurs et aux intérêts, droits et libertés protégés.
- 4.2.5. Quand les partis politiques et autres organisations de campagnes se prévalent du fondement légitime du consentement pour recueillir des données sur les opinions politiques et pour adresser des messages politiques au moyen de communications électroniques ou sur support papier, ils devraient veiller à consigner dans un registre approprié le consentement des personnes concernées. Des procédures permettant d'enregistrer les retraits de consentement devraient aussi être mises en place.
- 4.2.6. L'analyse, le tri et le profilage de groupes d'électeurs d'après des facteurs géographiques et/ou démographiques peuvent avoir des effets discriminatoires¹⁸ lorsque des prédictions concernant des groupes d'électeurs ayant des caractéristiques communes et effectuées à partir de l'analyse de grands ensembles de données personnelles sont utilisées pour cibler ou exclure des électeurs particuliers.
- 4.2.7. Les responsables du traitement et les sous-traitants ne doivent pas divulguer à des tiers (tels que des courtiers en données) les données à caractère personnel sensibles d'électeurs qui ont été recueillies dans le cadre d'une campagne politique afin qu'elles soient monnayées, ou de les traiter de quelque autre manière afin de vendre des données anonymisées ou dépersonnalisées.
- 4.2.8. La géolocalisation ou le géorepérage ayant pour objet de localiser un électeur afin de cibler des fonctionnalités d'applications ou d'établir son

18. Conseil de l'Europe, La protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage, Recommandation CM/REC(2010)13, 23 novembre 2010.

profil peut révéler des données sensibles et présente des risques importants pour la personne. De tels services ne devraient être employés que sur la base d'un fondement juridique approprié. L'activation ne devrait être autorisée qu'avec l'accord express (*opt-in*) de chaque utilisateur. La géolocalisation, comme tout autre mécanisme qui détermine la localisation, ne doivent pas être offerts par défaut.

- 4.2.9. Si les organisations de campagnes politiques communiquent des données personnelles à des entreprises de médias sociaux en vue d'adresser des publicités numériques à des groupes de personnes dont les idées sont proches (à l'aide d'outils comme *Facebook Lookalike Customized Audience*), elles assument donc conjointement la responsabilité du traitement de ces données personnelles. Aucune donnée à caractère personnel ne doit être communiquée à des entreprises de médias sociaux dans un but de publicité numérique sans une notification appropriée des personnes concernées. Les personnes concernées doivent être informées de leur droit de s'opposer au traitement des données à des fins de prospection, ce qui doit conduire à un effacement ou un retrait inconditionnel des données personnelles concernées par cette opposition.

4.3. Sécurité des données dans les campagnes politiques (article 7)

- 4.3.1. Dans le cadre des campagnes politiques, les données relatives aux électeurs sont souvent communiquées à un grand nombre de bénévoles, de sous-traitants et d'employés au cours de la période d'intense activité qui caractérise les campagnes électorales. Les organisations de campagnes politiques devraient prendre des mesures appropriées de sécurité contre l'accès, la destruction, la perte, l'utilisation, la modification ou la divulgation accidentels ou non autorisés de données à caractère personnel. Ces mesures devraient être introduites en tenant dûment compte des spécificités du support utilisé (téléphone portable, ordinateur, internet des objets, courriel, chat, etc.), des activités de formation sur la confidentialité et la sécurité, des mesures de contrôle d'accès, d'accords de confidentialité et de contrôles sur l'accès physique à des lieux et des équipements où ces données sont conservées.
- 4.3.2. Comme il est prévu par la Convention 108+, les organisations de campagnes politiques devraient rendre compte aux autorités de contrôle et

aux personnes concernées elles-mêmes en cas de violation des données susceptible de « porter gravement atteinte aux droits et libertés fondamentales » des électeurs, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la Convention. Les informations communiquées doivent renseigner de manière utile et adéquate sur les mesures qui peuvent être prises pour atténuer les effets néfastes de la violation des données.¹⁹

- 4.3.3. Les organisations de campagnes politiques peuvent être amenées à traiter des données relatives à un grand nombre d'électeurs sur plusieurs cycles électoraux. L'application de mesures de sécurité appropriées à ces données, aussi bien hébergées qu'en transit, et aux conditions dans lesquelles elles sont traitées est indispensable pour garantir aux données des électeurs une protection conforme aux exigences les plus élevées. Les mesures de sécurité devraient prendre en compte les méthodes et techniques de sécurité des données les plus récentes dans le domaine du traitement des données. « Leur coût devrait être proportionné à la gravité et à la probabilité des risques potentiels. »²⁰
- 4.3.4. Lorsque les données sont traitées par des prestataires de services tiers, les organisations politiques devraient être conscientes qu'elles en gardent la responsabilité permanente en qualité de responsables du traitement. Les responsables du traitement devraient pouvoir prouver que leurs sous-traitants respectent leurs obligations, conformément à l'article 7, paragraphe 1 et à l'article 10 de la Convention.
- 4.3.5. Une évaluation préalable des risques du traitement devrait déterminer si les données sont protégées contre un accès, une modification et une suppression/destruction non autorisés. L'évaluation des risques devrait viser à inclure des normes élevées de sécurité tout au long du traitement. Cette évaluation devrait être éclairée par les impératifs de nécessité et de proportionnalité, ainsi que par les principes fondamentaux de la protection des données face à l'ensemble des risques, y compris l'accessibilité physique, l'accès en réseau aux appareils et aux données ou encore la sauvegarde et l'archivage des données.
- 4.3.6. Les organisations de campagnes politiques devraient former toutes les personnes actives dans une campagne, y compris les employés et les bénévoles temporaires, à l'importance du droit à la vie privée et des mesures de sécurité des données. Chaque employé ou bénévole

19. Rapport explicatif, par. 66.

20. Rapport explicatif, par. 63.

devrait signer un accord de confidentialité. Les bases de données des organisations de campagnes politiques devraient être protégées au moyen d'un contrôle rigoureux de l'accès des différentes catégories d'intervenants.

4.4. Transparence du traitement des données à caractère personnel dans les campagnes politiques (article 8)

- 4.4.1. Les données à caractère personnel doivent être traitées par les organisations politiques loyalement et de manière transparente, en tenant particulièrement compte de la manipulation potentielle des électeurs.
- 4.4.2. Au moment de la collecte, les organisations de campagnes politiques devraient informer les électeurs (au moyen d'une politique de confidentialité ou d'un document équivalent) à tout le moins, de la dénomination légale et de l'adresse de l'organisation, de la base légale autorisant la collecte et le traitement des données à caractère personnel, des catégories de données personnelles traitées, de tous les destinataires de ces données (y compris les tiers spécialisés dans le profilage, le ciblage et le courtage en données et les entreprises publicitaires) et des raisons pour lesquelles les données doivent être communiquées à des tiers, ainsi que de la manière dont les électeurs peuvent exercer leurs droits. Quel que soit le mode de communication, les représentants des organisations de campagnes politiques doivent indiquer aux électeurs au nom de quel parti ou organisation ils collectent leurs données.
- 4.4.3. Les politiques de confidentialité devraient « être facilement accessibles, lisibles, compréhensibles et adaptées aux personnes concernées ».²¹ Les méthodes de communication ne doivent pas atténuer les explications nécessaires à un traitement loyal, mais ne doivent pas non plus être excessives. Des politiques de confidentialité à plusieurs niveaux peuvent aider à concilier besoin d'exhaustivité et information exacte.
- 4.4.4. Lors de toute communication dans le cadre de campagnes politiques, le bénévole ou l'employé devrait systématiquement se présenter en suivant un texte de référence et être en mesure de répondre aux

21. Rapport explicatif, par. 68.

questions des électeurs sur les motifs de la collecte des données, la façon dont elles seront utilisées, les tiers auxquels elles seront communiquées et les moyens dont il dispose pour faire retirer son nom des listes de la campagne. Le texte de référence utilisé devrait en outre être accessible au public sur le site web de la campagne.

- 4.4.5. Dans le contexte de la publicité numérique, les organisations de campagnes politiques devraient donner aux électeurs des informations indiquant clairement pourquoi ils reçoivent tel ou tel message, qui en est à l'origine et comment ils peuvent exercer leurs droits à ne plus être ciblés, ainsi que des renseignements sur tous les critères de ciblage utilisés pour la diffusion de ces messages. Dans le contexte d'une diffusion automatisée de publicités politiques par voie numérique, les électeurs devraient disposer du droit de savoir « pourquoi je reçois cette publicité ».
- 4.4.6. Les archives de la publicité politique accessibles au public, exploitées par les plateformes de médias sociaux, y compris les empreintes publicitaires, les critères de ciblage et le moment et le lieu de diffusion des annonces, sont des éléments qui soutiennent le principe de transparence prévu à l'article 8.

4.5. Droits des personnes concernées (article 9)

- 4.5.1. Les personnes concernées ont le droit de ne pas être soumises à des décisions les affectant de manière significative qui seraient prises uniquement sur le fondement d'un traitement automatisé des données, sans que leur point de vue soit pris en compte.
- 4.5.2. Les personnes concernées devraient pouvoir obtenir, à leur demande et sans délai ou frais excessifs, la confirmation d'un traitement de données à caractère personnel les concernant et l'accès à ces données sous une forme intelligible. Dans le cas des organisations de campagnes politiques, cela comprend la « note » visant à mesurer l'orientation idéologique qui leur est éventuellement attribuée.
- 4.5.3. Les personnes concernées ont le droit d'être informées de la façon dont les informations à leur sujet ont été obtenues et à partir de quelle source.
- 4.5.4. Les personnes concernées devraient pouvoir s'opposer auprès d'une organisation politique au traitement de données les concernant et

en demander la rectification ou l'effacement, selon le cas, si elles sont inexactes, obsolètes ou incomplètes.²²

- 4.5.5. Les personnes concernées qui s'opposent au traitement de leurs données à des fins de marketing politique ont le droit d'obtenir l'effacement ou la suppression inconditionnel des données à caractère personnel faisant l'objet de cette opposition.²³
- 4.5.6. Les personnes concernées, à leur demande et en vertu de l'article 9(1) *b* et *c*, ont le droit d'être informées du raisonnement qui sous-tend le traitement de leurs données personnelles par des organisations de campagnes politiques. Cet aspect peut être particulièrement important lorsqu'un électeur est contacté par un parti politique avec lequel il n'a pas été en relation auparavant.
- 4.5.7. Les personnes concernées ont droit à un recours si leurs droits protégés par la Convention ne sont pas respectés par les organisations de campagnes politiques.
- 4.5.8. Les personnes concernées ont le droit de bénéficier de l'assistance d'une autorité de contrôle dans l'exercice de leurs droits.

4.6. Obligations complémentaires des organisations de campagnes politiques (article 10)

- 4.6.1. Le responsable du traitement des données a l'obligation d'assurer une protection appropriée des données et d'être en mesure de démontrer que leur traitement est conforme au droit en vigueur. Les responsabilités respectives du responsable du traitement des données et des sous-traitants devraient être clairement précisées en fonction de la nature du traitement dans tout accord contractuel, conformément à l'article 10, paragraphe 1, de la Convention 108+.
- 4.6.2. Les partis politiques et autres organisations de campagne devraient être en mesure de communiquer des renseignements complets sur la manière dont les données à caractère personnel ont été obtenues et sont traitées, ainsi que d'établir que toute organisation tierce qui traite des données personnelles pour leur compte respecte ses obligations.

22. Rapport explicatif, par. 72.

23. Rapport explicatif, par. 79.

- 4.6.3. Les organisations de campagnes politiques devraient, préalablement à la collecte de données et au commencement de tout traitement, évaluer « l'impact potentiel du traitement de données envisagé sur les droits et libertés fondamentales » des électeurs et devraient concevoir ce traitement « de manière à prévenir ou à minimiser les risques d'atteinte à ces droits et libertés fondamentales » (article 10, paragraphe 2).
- 4.6.4. L'évaluation de l'impact sur la protection des données et sur le droit à la vie privée ne devrait pas seulement analyser les conséquences particulières pour les droits de chaque électeur, mais aussi déterminer si le traitement envisagé est conforme aux valeurs démocratiques au sens large et à l'intégrité d'un scrutin démocratique.
- 4.6.5. Les responsables du traitement devraient promouvoir et instaurer une culture globale et respectueuse de la gouvernance des données à tous les niveaux de l'organisation politique, pendant et entre les cycles électoraux.
- 4.6.6. Les partis politiques et autres organisations de campagnes devraient désigner un responsable chargé de la vérification et de la preuve de la conformité aux principes de la protection des données inscrits dans la Convention 108+.²⁴

24. Rapport explicatif, par. 87.

5. Recommandations à l'intention des autorités de contrôle (article 15)

- 5.1. Sans préjudice de leurs pouvoirs et missions en ce qui concerne le traitement des données personnelles, selon l'article 15 de la Convention 108+, les autorités de contrôle devraient coopérer entre elles et avec les autres instances responsables, dont les organismes de contrôle des élections et des télécommunications, afin de parvenir à une compréhension complète des réseaux de campagne qui existent dans le pays et de l'ensemble divers de dispositions constitutionnelles, statutaires et d'autorégulation qui peuvent avoir une incidence sur le traitement des données à caractère personnel dans le contexte électoral dans chaque pays. Les organes de contrôle des élections, en particulier, disposent d'une longue expérience du droit électoral et ont les compétences nécessaires pour gérer les nombreux aspects du processus électoral, y compris la diffusion des listes électorales.
- 5.2. Les assemblées parlementaires pourraient vouloir développer des cadres législatifs pour le traitement des données personnelles par les organisations de campagnes politiques dans leurs cadres nationaux.
- 5.3. Les autorités de contrôle devraient proposer leurs compétences pour renforcer la capacité des organismes de contrôle des élections et des autres instances responsables à détecter et à traiter les problèmes de protection des données dans le contexte d'élections et de campagnes politiques.
- 5.4. Les propositions formulées récemment dans différents pays pour demander la transparence des sources et du financement des publicités politiques, y compris l'archivage numérique des empreintes publicitaires, offrent aux organes de contrôle la possibilité de mieux comprendre la nature du micro-ciblage politique qui a cours dans leur société respective, son degré de précision et les sources de financement des publicités. Les règles de transparence de la publicité offrent aux autorités de contrôle un moyen important de faire respecter les règles de protection des données.

- 5.5. Il est capital de délivrer de manière volontariste des orientations pour les bonnes pratiques de campagne. Il n'est pas possible d'appréhender les risques que le traitement des données à caractère personnel en période de campagne électorale présente pour les droits fondamentaux uniquement à partir des plaintes individuelles adressées à tel ou tel candidat ou parti politique à l'occasion d'élections.
- 5.6. Les autorités de contrôle peuvent aussi aider les partis politiques dans le cadre de leurs compétences. Elles ont une expérience précieuse du travail concret et détaillé que supposent la mise en œuvre de la protection des données et la gestion de la confidentialité, et peuvent faciliter l'adaptation des règles au contexte électoral. Les autorités de contrôle devraient donc coopérer avec les partis politiques et avec leurs responsables du traitement des données, pour élaborer des orientations adaptées sous la forme de codes de pratique.
- 5.7. Bien que l'application des présentes lignes directrices dépende des contextes politiques locaux, elle nécessite aussi une collaboration entre autorités de contrôle. L'industrie mondiale qui soutient les campagnes numériques ne connaît pas de frontière géographique. L'impact de son influence nationale et internationale va demander l'attention la plus vigilante et la plus constante à l'échelle transnationale de la part des autorités de contrôle, par l'intermédiaire de leurs associations internationales et régionales, ainsi que de la part du plus vaste réseau des défenseurs et experts internationaux de la protection de la vie privée (article 17).

Dans la plupart des pays, les élections sont de plus en plus orientées par les données. Une «industrie de l'influence politique» permet aujourd'hui, dans le cadre des campagnes politiques, de profiler l'électorat avec une précision croissante. Une communication politique efficace à travers des campagnes politiques est essentielle aux gouvernements démocratiques. Les électeurs ont besoin d'être informés sur les candidats, les partis politiques et sur leurs programmes et politiques futures. Dialoguer avec l'électorat et le mobiliser seront plus efficaces si les organisateurs de campagnes politiques disposent d'informations précises sur les convictions, les préférences et les intentions des électeurs.

Grâce aux technologies numériques et outils de communication actuels, on peut cibler les électeurs avec plus de précision. Dans nombre de pays, cela permet de profiler l'électorat avec une précision croissante pour délivrer des messages «microciblés». La confiance et l'assurance que les élections sont conduites de façon intègre peuvent être sapées par des pratiques dissimulées qui entraînent la manipulation de certaines données pour la fourniture de messages ciblés. Au-delà de l'engagement politique, le «micro-ciblage» politique peut conduire à éloigner les votants et les décourager d'exercer leurs droits démocratiques.

La Convention 108+ est fondée explicitement sur un objectif général consistant à «garantir la dignité humaine ainsi que la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...]». Elle protège «l'autonomie personnelle, fondée sur le droit de toute personne de contrôler ses propres données à caractère personnel et le traitement qui en est fait» et reconnaît que «le droit à la protection des données à caractère personnel est à considérer au regard de son rôle dans la société et qu'il est à concilier avec d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, dont la liberté d'expression». Protéger le droit à la vie privée dans les campagnes politiques est donc crucial pour le déroulement d'élections libres et équitables.

Ces lignes directrices visent à fournir des conseils pratiques sur comment concilier les droits à la vie privée des électeurs avec les obligations des campagnes politiques. Elles proposent un cadre à partir duquel les autorités chargées de la protection des données personnelles et d'autres autorités de réglementation pourront établir des orientations plus précises en fonction de la situation politique, institutionnelle et culturelle propre à l'État démocratique dont elles relèvent, en conformité avec la Convention 108+ du Conseil de l'Europe.

www.coe.int/dataprotection

PREMS 000382Z

FRA

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE