

Autorité de protection des données

Recommandation d'initiative 01/2023 concernant la communication de copies des registres des électeurs aux partis politiques et aux candidats à des fins de réalisation d'actions de propagande électorale par voie de courrier et référence à la nouvelle réglementation européenne relative à la transparence et ciblage de la publicité à caractère politique



Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »), Présent.e.s: Mesdames Juline Deschuyteneer, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Monsieur Bart Preneel ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

A émis, le 11 décembre 2023, la recommandation suivante, republiée et mise à jour ce 26 avril 2024 ;

Avis n° 160/2023 du 11 décembre 2023

Recommandations du Centre de connaissances relatives à :

- la communication de copies des registres des électeurs aux partis politiques et aux candidats, à des fins de réalisation d'actions de propagande électorale par voie de courrier (cons. 29 et suivants).
- la mise-en-œuvre de mesures techniques et organisationnelles suffisantes afin de sécuriser les échanges de données issues des listes électorales, notamment une gestion des utilisateurs et des accès à l'espace numérique à l'aide d'un moyen d'authentification fort (cons. 21 à 24 et 25 à 27) ;
- la mise-en-place de garde-fous lors de la délivrance des registres des électeurs aux groupements politiques et candidats : droit d'opposition et d'information (cons. 51-55) ;
- suppression de certaines données (date de naissance ; sexe ; nationalité) à défaut de justification dûment motivée dans la législation en vigueur le cas échéant (cons. 59-75).

Le Centre de Connaissances rappelle qu'à défaut de précisions à cet égard dans les législations organisant la communication de listes électorales à des fins de propagande électorale ciblée par voie de poste, il appartient aux responsables de traitement des données de ces listes de veiller à ce que les garanties appropriées soient mises en œuvre. Il leur incombera d'être en mesure de démontrer leurs meilleurs efforts à cet effet.

L'avis contient également des recommandations pratiques concernant les pièces à produire et le floutage des données lors du vote par procuration (cons. 9 et suivants).

Cette recommandation est republiée et mise à jour compte tenu des éléments nouveaux suivants :

- Adoption de la réglementation européenne relative à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique en ligne (cons. 9-10 de la présente recommandation) ;
- Adoption fin 2023 d'un Décret modifiant le décret portant organisation des élections locales et provinciales du 8 juillet 2011 (Région flamande) (cons. 37 et 41 de la présente recommandation)

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	5
2. État du droit en vigueur – raison d’être (ratio legis) de la délivrance des listes électorales aux partis politiques et aux candidats	5
3. Risques liés à la délivrance des listes électorales aux partis politiques et aux candidats – risques particuliers liées à l’utilisation de ces listes à des fins de publicité ciblée	8
4. Mise en balance des intérêts	9
5. Adoption de garanties	11
Droit d’opposition spécifique et information	11
Précision de la finalité « fins électorales »	12
Sécurisation	13
Suppression de certaines données à défaut de justification dûment motivée	13
6. Concernant les données à caractère personnel communiquées aux partis politiques et aux candidats	14
Donnée « date de naissance »	14
Donnée « sexe »	15
Donnée « nationalité »	15
Donnée « nom »	16

1. Introduction

01. L'Autorité a reçu en octobre 2023 une demande d'avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les modalités de certaines opérations électorales et portant délégation de compétences au Ministre des Pouvoirs locaux en matière d'organisation des élections locales¹. Ce projet exécute le décret du 1^{er} juin 2023 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales.

02. Lors de l'examen du décret du 1^{er} juin 2023, l'Autorité a émis plusieurs remarques concernant la délivrance d'exemplaires des registres électoraux aux partis politiques et candidats². Dans l'exposé des motifs du décret précité, le législateur estime que les recommandations de l'Autorité lui posent question³. Afin de répondre aux besoins de clarification ainsi exprimés, l'Autorité a synthétisé et clarifié ses recommandations antérieures relatives à la communication de copies des registres des électeurs aux partis politiques et aux candidats, à des fins de réalisation d'actions de propagande électorale par voie de courrier.

03. En vue d'assurer la meilleure lisibilité possible de ses recommandations, l'Autorité republie cette recommandation de manière séparée et la met à jour suite à l'adoption du Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique en mars 2024⁴.

2. État du droit en vigueur – raison d'être (ratio legis) de la délivrance des listes électorales aux partis politiques et aux candidats

04. Sur base des différentes lois électorales de notre pays⁵, les registres des électeurs constituent une source de données à laquelle les partis politiques et les candidats peuvent avoir recours afin de mener des actions de propagande électorale.

¹ L'Autorité s'est prononcée sur ce projet d'arrêté dans l'avis n°160/2023 du 11 décembre 2023.

² Voir en ce sens l'avis n°164/2022 du 19 juillet 2022, cons. 33 à 44. L'Autorité s'est également prononcée sur cette pratique dans l'avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 6 à 20 et l'avis n°84/2023, cons. 18 à 26.

³ Le législateur considère, notamment, que : la distribution de courriers « toute boîte » ne permettra pas aux partis politiques et candidats de mener campagne de manière efficace ; le raisonnement de l'Autorité porte atteinte au principe d'égalité entre candidats ; l'Autorité préconise l'usage de techniques sophistiquées de profilage des électeurs ; le raisonnement de l'Autorité considérant que des données sensibles peuvent être déduites des registres des électeurs est disproportionnée ; etc. Voir en ce sens le projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales, exposé des motifs, Doc., Parl., 2022-2023, n°1270, pp. 29 à 32.

⁴ Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, disponible sur <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-90-2023-INIT/fr/pdf>

⁵ Le Code électoral (élections fédérales), le Nouveau Code électoral communal bruxellois (Région de Bruxelles-Capitale), le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Région Wallonne) et le Décret portant organisation des élections locales et provinciales (Région Flamande).

La délivrance d'exemplaires des listes électorales aux partis politiques et aux candidats est encadrée par les diverses législations en la matière. En effet, les personnes disposant des listes peuvent les utiliser uniquement à des fins électorales, pendant la période se situant entre la date de délivrance du registre et la date de l'élection⁶ et ne peuvent les communiquer à des tiers sous peine de sanctions.

05. *Primo*, la délivrance des listes électorales vise à permettre aux candidats d'approcher les électeurs et leur exposer leur programme dans le cadre de leurs campagnes électorales. Le traitement des données des électeurs par les candidats et les partis politiques en vue de la communication de leur programme dans le cadre des campagnes électorales, est une finalité légitime permise par les lois électorales.

06. *Secundo*, les législations électorales visent à traiter tous les candidats sur un pied d'égalité⁷ en leur donnant accès à la même source d'information (listes électorales) pendant la période électorale.

07. *Tertio*, la fourniture des listes électorales et leur utilisation par les partis politiques et candidats offrent des garanties aux citoyens. Cette source de données est encadrée par des législations suffisamment claires, qui établissent explicitement qui a le droit d'y accéder et dans quelles finalités, les catégories de données traitées, ainsi que la durée maximale de conservation. En outre, les normes électorales limitent le traitement de ces données 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. Le traitement à des fins de propagande électorale est donc prévisible.

08. Dans des législations précitées, pour autant qu'elles soient respectées, les citoyens destinataires de courriers publicitaires papier ont en principe l'assurance que leurs données à caractère personnel ont été obtenues à une source licite et connue (à savoir, le registre des électeurs).

09. A contrario, l'Autorité se demande si les actions de propagande électorale basées sur des techniques sophistiquées de profilage en ligne des électeurs ne pourraient s'avérer potentiellement plus attentatoires aux droits et libertés des citoyens que l'utilisation traditionnelle des registres électoraux, compte tenu de l'absence de transparence quant aux sources des données traitées. L'Autorité se réfère à la future réglementation européenne en la matière⁸, applicable à la publicité à caractère

⁶ Cependant, il existe une exception dans le cadre des élections de la Chambre des représentants. L'article 17 du Code électoral prévoit « *que les exemplaires ou copies de la listes des électeurs ne peuvent être utilisés qu'à des fins électorales, y compris en dehors de la période se situant entre la date de délivrance de la liste et la date de l'élection* »

⁷ Ce principe d'égalité entre candidats est un principe fondamental reconnu par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), « Code de bonne conduite en matière électorales », lignes directrices et rapport explicatif, avis n°190/2002, disponible sur [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-f), p. 7. La Commission estime que « *l'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques* ».

⁸ **Mise à jour de la recommandation du 11 décembre 2023 :** Le nouveau règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique a été adopté par le Parlement européen en février 2024 et par le Conseil européen en mars 2024. La plupart des dispositions de cette réglementation commenceront à s'appliquer 18 mois après l'entrée en vigueur du règlement, c'est-à-dire à l'automne 2025. Pour plus d'informations, voir le communiqué

politique lorsque celle-ci est diffusée dans l'Union⁹. L'Autorité relève à cet égard que l'utilisation de technologies numériques lors de campagnes électorales repose généralement sur des outils prédictifs et permet d'atteindre les électeurs avec des messages très personnalisés – en particulier sur les plateformes de médias sociaux – sur la base d'intérêts personnels, de valeurs ou d'habitude de vie¹⁰. Ainsi, le Parlement européen a annoncé le 7 novembre 2023 la conclusion d'un accord sur de futures règles européennes visant à rendre les campagnes électorales en ligne plus transparentes : *« En vertu de l'accord, seules les données à caractère personnel explicitement fournies à des fins de publicité politique en ligne et collectées directement auprès du sujet peuvent être utilisées par les fournisseurs pour cibler les utilisateurs. Les publicités politiques basées sur le profilage utilisant des catégories spécifiques de données personnelles (par exemple, l'origine ethnique, la religion, l'orientation sexuelle) seront également interdites »*¹¹

10. Dans ce contexte, l'Autorité souligne qu'elle se prononce d'initiative dans la présente recommandation uniquement sur la communication des copies des registres des électeurs à des fins de réalisation d'actions de propagande électorale par voie de courrier ordinaire, sans commenter à ce stade les futures règles européennes en matière de publicité électorale et profilage, réglée par la future législation européenne, qui constitue la bonne pratique à observer dès à présent¹². L'Autorité ne se prononce pas non plus sur les autres pratiques de collecte de données à des fins d'actions politiques (comme par exemple, les collectes directes de données à des fins de pétition), ou au sujet du cadre légal relatif à l'envoi de publicité électorale par courrier électronique, dont les règles actuelles ont été rappelées par l'Autorité dans sa note de mars 2024 sur le traitement des données dans le cadre des

de presse du Conseil de l'Union européenne, « L'UE introduit de nouvelles règles en matière de transparence et de ciblage de la publicité à caractère politique », 11 mars 2024, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/03/11/eu-introduces-new-rules-on-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>

⁹ L'article 2 du Règlement du parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique prévoit que :

«1. Le présent règlement s'applique à la publicité à caractère politique lorsque celle-ci est diffusée dans l'Union, qu'elle est portée dans le domaine public dans un ou plusieurs Etats membres, qu'elle s'adresse à des citoyens de l'Union, indépendamment du lieu d'établissement du prestataire de services de publicité à caractère politique ou du lieu de résidence ou d'établissement du parraineur, et quels que soient les moyens utilisés.

2. Le présent règlement n'affecte pas le contenu des annonces publicitaires à caractère politique ni les règles de l'Union ou les règles nationales régissant les aspects de la publicité à caractère politique autres que ceux couverts par le présent règlement, y compris les règles relatives à l'organisation, au financement et à la conduite des campagnes politiques, les règles relatives à l'interdiction générale ou à la limitation de la publicité à caractère politique pendant des périodes déterminées et, le cas échéant, les règles relatives aux périodes électorales »

¹⁰ Pour plus d'informations à ce sujet, voir la publication de l'autorité de protection des données luxembourgeoise, la Commission Nationale pour la protection des données, « Les campagnes électorales dans le respect de la protection des données personnelles », 8 février 2023, disponible sur <https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/dossiers-thematiques/campagnes-electorales/lignes-directrices-les-campagnes-lectorales-dans-le-respect-de-la-protection-des-donnees-personnelles-022023.pdf>, p. 3.

¹¹ Communiqué de presse du Parlement européen, « Publicité politique : accord sur de nouvelles mesures de lutte contre les abus », 7 novembre 2023, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230626IPR00819/publicite-politique-accord-sur-de-nouvelles-mesures-de-lutte-contre-les-abus>

¹² Pour plus d'informations sur le Règlement, voir le communiqué de presse du Parlement européen, « Le Parlement adopte de nouvelles règles de transparence pour la publicité à caractère politique », 27 février 2024, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240223IPR18071/le-pe-adopte-de-nouvelles-regles-de-transparence-pour-la-publicite-politique>

élections¹³. En réponse aux remarques et questionnements exprimés par le législateur, l'Autorité se concentre sur les risques liés à la délivrance des listes électorales aux partis politiques et candidats en matière de vie privée et droits et libertés, avec une attention particulière accordée aux risques liés à l'utilisation de ces listes à des fins de publicité ciblée.

3. Risques liés à la délivrance des listes électorales aux partis politiques et aux candidats – risques particuliers liées à l'utilisation de ces listes à des fins de publicité ciblée

11. L'Autorité s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur les risques liés à la délivrance de listes électorales¹⁴ :

12. *Primo*, la délivrance de copies comporte des risques de diffusion, d'utilisation illégitime, d'abus ou de détournement de finalité des données personnelles y figurant, en l'absence de précautions adéquates.

13. *Secundo*, un tel traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées en raison de son ampleur et en raison des données à caractère personnel sensibles qu'il peut permettre de déduire (voir ci-dessous la recommandation de limiter le traitement de la donnée « nom » permettant de déduire des données liées à l'origine ethnique, et la référence à une recommandations similaire exprimées par l'Autorité de protection des données française¹⁵).

14. *Tertio*, lorsque ces listes sont utilisées aux fins de publicité électorale ciblée en fonction de paramètres particuliers (ex. âge, sexe, nationalité) il y a lieu de prendre en compte les risques particuliers liés à la publicité électorale ciblée.

15. Concernant le ciblage, il ressort des travaux du Conseil de l'Europe que « 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

¹³ Voir en ce sens la note de l'Autorité intitulée « *Traitement de données à caractère personnel à des fins d'envois personnalisés de propagande électorale et respect de la vie privée des citoyens: principes fondamentaux* », disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/note-sur-le-traitement-des-donnees-dans-le-cadre-des-elections.pdf>, pp. 18 et suivantes.

¹⁴ Voir à cet égard les avis suivants : avis n°164/2022 du 19 juillet 2022 ; avis n°209/2022 du 9 septembre 2022 ; avis n°84/2023 du 27 avril 2023.

¹⁵ Voir en ce sens le cons. 73 du présent avis.

démocratique rigoureux et un affaiblissement de l'intégrité des élections »¹⁶. Cela implique que la mise à disposition de listes électorales à des fins de publicité ciblée peut avoir un impact en termes de risques pour les droits et libertés des électeurs. En ce qui concerne l'impact vie privée/ traitement de données à caractère personnel, il y a lieu d'éviter un profilage excessif des citoyens qui serait disproportionné par rapport à la finalité électorale. L'EDPB met d'ailleurs en garde contre l'extension des techniques de traitement de données à des fins politiques, « qui fait peser des risques sérieux, non seulement sur les droits à la vie privée et à la protection des données, mais aussi sur la confiance dans l'intégrité du processus démocratique »¹⁷.

4. Mise en balance des intérêts

16. Au regard de ces considérations, l'Autorité a déjà émis l'opinion¹⁸ qu'il y a lieu d'analyser s'il est toujours opportun de préserver un système de mise à disposition des listes des électeurs à des fins de publicité ciblée. La publicité électorale ciblée permet aux acteurs politiques d'adresser des messages aux citoyens pour les informer dans l'espoir d'influencer favorablement le résultat du parti politique ou de ses candidats le jour du scrutin, si nécessaire en axant leur campagne électorale sur certains segments de la population.

17. Il appartient au législateur de déterminer dans quelle mesure la publicité électorale papier doit être ou non ciblée, et s'il est essentiel ou non en démocratie d'adapter la communication politique à un public-cible particulier, compte tenu des risques de l'utilisation de telles listes du point de vue de la protection de données à caractère personnel. Il y a lieu de mettre en balance les finalités poursuivies et les risques générés par ce traitement de données.

18. Lors de la rédaction de législation organisant la communication de listes électorales à des fins de publicité électorale ciblée, il est recommandé de démontrer, dans l'exposé des motifs, à l'aide d'éléments de preuve factuels et objectifs (e.g. référence à des analyses pertinentes), les raisons pour lesquelles d'autres mesures moins intrusives (non ciblées) ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché.

19. A titre d'exemple, l'Université de Namur souligne dans un article analysant la participation électorale en déclin, « on ne peut pas convaincre de la même manière un jeune primovotant de 18 ans (qui se soucie de l'avenir climatique), qu'une personne de

¹⁶ Lignes directrices relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel dans le cadre des campagnes politiques du Comité Consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (Convention 108), disponible sur <https://rm.coe.int/lignes-directrices-protection-des-donnees-et-campagnes-politiques/1680a5afdd>, p. 11.

¹⁷ Voir à ce sujet la Déclaration 2/2019 du 13 mars 2019 du Comité européen à la protection des données sur l'utilisation des données à caractère personnel dans le cadre de campagnes politiques, disponible sur https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/statement-22019-use-personal-data-course-political_fr

¹⁸ Voir en ce sens l'avis n°164/2022 du 19 juillet 2022, cons. 37 ; avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 20 ; avis n°84/2023 du 27 avril 2023, cons. 22.

45 ans active (qui se soucie de sa pension), qu'une personne en maison de retraite (qui se soucie des soins de santé) »¹⁹

20. A contrario, comme indiqué précédemment, une utilisation extensive du profilage risque de priver des électeurs, en raison de leurs caractéristiques personnelles, du messages de certains partis politiques et candidats, et/ou rendre opaque le projet de société porté par l'un ou l'autre parti. Il s'agit d'un débat non directement lié à la protection des données personnelles/protection de la vie privée que l'Autorité n'a pas pour vocation de trancher.

21. Si la nécessité du traitement est démontrée, il faut encore établir qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu et les droits et libertés des personnes (concernées). Ainsi par exemple, du point de vue du droit à l'information, si les candidats et partis veulent se prémunir de tout impact sur les libertés des personnes contactées, il leur appartient d'évaluer au cas par cas en fonction des paramètres de ciblage utilisés, les modalités de délivrance et d'accès à l'ensemble de leur programme. L'impact sur les droits et libertés sera potentiellement limité si les courriers ciblés constituent un supplément à l'information générale disponible pour tous concernant l'ensemble du programme électoral, délivrés de la même manière au même moment. L'Autorité ne peut bien entendu pas prescrire l'une ou l'autre forme de communication. Il appartiendra aux responsables de traitement de déterminer en fonction notamment du public-cible, les modalités de délivrance de l'ensemble de leur programme. Le cas échéant, des études comparatives des modes de communication des programmes politiques à la population gagneraient à être réalisées, afin de déterminer la proportionnalité des modes de communication (nominatifs ou non) et modes de traitement (ciblés ou non) des données personnelles des électeurs.

22. Lors de la mise en œuvre de la législation électorale, il appartient aux partis et candidats – responsables de traitement – de déterminer dans quelle mesure la réalisation d'une communication efficace par les groupes politiques passe par la transmission de messages ciblés aux électeurs.

23. Si le législateur considère que la diffusion des listes des électeurs aux partis politiques et candidats est nécessaire et proportionnée afin de mener efficacement des actions de propagande électorale, il est indispensable de prévoir la mise en place de garanties, recommandées ci-dessous. Comme indiqué précédemment dans ses avis²⁰, l'Autorité estime qu'en l'absence de l'adoption de ces garde-fous ou limitation des données transmises, la mise à disposition des listes électorales à des fins de propagande électorale, serait disproportionnée du point de vue de la protection des données personnelles et de la vie privée.

¹⁹ Newsroom de l'UNamur, « Participation électorale en déclin : les belges boudent-ils les élections », 31 octobre 2023), disponible sur <https://newsroom.unamur.be/fr/actualites/politique-participation-electorale-en-declin-episode-2>, consulté le 31 octobre 2023. Voir également l'étude réalisée par l'ULB/ VUB « Une démocratie sans électeurs ? », 13 octobre 2021, disponible sur https://www.itsme-id.com/files/rapport_abstention_electorale.pdf, consulté le 22 novembre 2023.

²⁰ Voir en ce sens l'avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 11 ; avis n°84/2023 du 27 avril 2023, cons. 22.

5. Adoption de garanties

24. Dans son avis antérieur²¹, l'Autorité liste, de manière non exhaustive, plusieurs garde-fous à mettre en place lors de la délivrance des registres des électeurs aux groupements politiques et candidats :

Droit d'opposition spécifique et information

25. L'utilisation de listes des électeurs par des candidats aux élections est une possibilité régie par la loi - autrement dit, le traitement n'est pas une obligation légale pour le candidat à une élection au sens de l'article 6, paragraphe 1, point c) du RGPD.

26. Cependant, le traitement de données à caractère personnel des listes des électeurs est admis dans la mesure où ce traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable de traitement²². En l'espèce, les partis politiques et candidats ont un intérêt légitime à transmettre leur programme politique aux électeurs. Néanmoins, en cas d'envoi de prospection politique par courrier postal sur base de cet intérêt légitime, le RGPD confère aux personnes concernées un droit de s'opposer au sens de l'article 21.2 du RGPD (« opt-out ») à tout moment. Cette disposition précise également *« qu'au plus tard au moment de la première communication avec la personne concernée, ce droit d'opposition est explicitement porté à l'attention de la personne concernée et est présenté clairement et séparément de toute autre information »*.

27. Le droit d'opposition doit être accompagné de mesures adéquates de transparence²³. Ainsi, l'Autorité recommande que lors des communications entre les acteurs politiques et les électeurs, il soit indiqué de manière explicite une information sur ce droit d'opposition, ses modalités et les modalités via lesquelles il peut être mis en œuvre. En outre, l'exercice du droit d'opposition doit être simple et efficace et l'outil doit être facilement accessible.

28. Dans un avis antérieur²⁴, l'Autorité soulignait l'intérêt de développer un droit d'opposition « préalable », qui permettrait d'assurer tout l'effectivité requise au droit d'opposition et de faciliter l'exercice de ce droit. Il importe de permettre aux électeurs d'agir « à la source » et d'instaurer la possibilité pour les citoyens de solliciter, auprès de l'administration communale, le retrait de leur nom des copies de liste d'électeurs communiquées à des fins d'actions de propagande électorale. L'Autorité recommande aux législateurs de tenir compte de cette remarque dans d'éventuelles futures législations organisant la communication de listes électorales.

29. Lorsque les envois sont préparés sur la base de données non collectées directement auprès des personnes concernées, l'Autorité rappelle que, au titre de

²¹ Voir en ce sens, l'avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 20.

²² L'art. 6.1, f) du RGPD prévoit « qu'un traitement de données à caractère personnel est admis s'il est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement »

²³ Cela ressort de l'art. 21.4 du RGPD.

²⁴ Avis n° 209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 44.

l'obligation d'information découlant de l'article 14 du RGPD, les partis politiques doivent fournir, au plus tard au moment de la première communication, les informations suivantes²⁵ :

- L'identité et les coordonnées du responsable de traitement (le parti politique ou le candidat) ;
- L'origine des données traitées (les listes électorales à partir de laquelle ces données ont été collectées) ;
- Les finalités du traitement auquel sont destinées les données à caractère personnel ainsi que la base juridique du traitement (la prospection politique dans le cadre de l'élection et l'intérêt légitime du responsable) ;
- Les catégories de données à caractère personnel concernées ;
- La durée de conservation des données ;
- L'existence et les modalités des droits des citoyens en matière de protection de données (leur droit d'accès aux données, leur droit de rectification et d'effacement des données, leur droit de s'opposer au traitement de leurs données et leur droit d'introduire une réclamation auprès de l'Autorité).

Précision de la finalité « fins électorales »

30. La finalité du traitement doit être déterminée de manière claire et précise afin de permettre aux personnes concernées de se faire une idée prévisible des traitements de leurs données. Certaines législations électorales indiquent que « *la délivrance des copies ne peuvent être utilisées qu'à des fins électorales* »²⁶. La notion de « fins électorales » ne permet pas aux électeurs de comprendre la raison concrète pour laquelle les registres des électeurs peuvent être mis à disposition des partis politiques et des candidats dans le cadre des élections. Cela pose question au regard des critères de prévisibilité des normes qui encadrent les traitements de données personnelles. Dès lors, l'Autorité invite les législateurs à indiquer que la délivrance d'exemplaires des registres vise à permettre la réalisation d'actions de propagande électorale.

Limitation de la durée pendant laquelle les données peuvent être utilisées pour ces fins dans le respect du principe de limitation de conservation

31. Dans le cadre des élections de la Chambre des Représentants, les exemplaires des registres des électeurs peuvent être utilisés à des fins électorales en dehors de la période des élections. Comme expliqué dans son avis antérieur portant sur le Code électoral fédéral²⁷, sauf démonstration du contraire, il n'apparaît ni pertinent ni

²⁵ En ce sens, voir la position de la CNIL qui estime que ces informations doivent être transmises aux personnes concernées en cas d'utilisation des listes électorales pour procéder à l'envoi de courrier, disponible sur <https://www.cnil.fr/fr/la-liste-electorale>. La CNPD rappelle également que les partis politiques doivent fournir ces informations, au plus tard au moment de la première communication, dans sa publication « *Les campagnes électorales dans le respect de la protection des données personnelles* », 8 février 2023, disponible sur <https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/dossiers-thematiques/campagnes-electorales/lignes-directrices-les-campagnes-lectorales-dans-le-respect-de-la-protection-des-donnees-personnelles-022023.pdf>, p. 13.

²⁶ Voir en ce sens l'art. 13 de l'Ordonnance portant le Nouveau Code électoral bruxellois et l'art. 17 du Code électoral.

²⁷ Voir à cet égard l'avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 35.

adéquat que ce registre puisse être utilisé en dehors de la période se situant entre la date de délivrance du registre et la date de l'élection. À l'instar des autres législations en vigueur²⁸, le Code électoral fédéral devrait imposer une obligation de destruction des copies reçues à la date des élections.

Sécurisation

32. Les responsables de traitement doivent garantir la sécurité et la confidentialité des informations qu'ils détiennent, c'est-à-dire s'assurer de la mise en œuvre de mesures techniques et organisationnelles appropriées. Parmi ces techniques, il convient par exemple de sécuriser les listes utilisées pour la propagande électorale et de les conserver sur des supports suffisamment protégés contre les tentatives d'intrusion. Autant que possible, l'authentification à double facteur doit être utilisée si disponible et les mots de passe doivent être complexes. Les responsables de traitement doivent encore établir clairement qui a accès aux données.

33. Les législations en vigueur devraient également prévoir la journalisation des communications et l'adoption de mesure de *fingerprinting* au niveau des fichiers communiqués par voie électronique. Le *fingerprinting* est une technologie d'identification basée sur l'insertion d'un tatouage numérique dépendant du nom du destinataire dans une image, un fichier ou une vidéo, afin de tracer leur provenance ou origine pour permettre de détecter la source d'éventuelles copies. Ainsi, les utilisations non conformes au cadre légal pourront aisément être détectées et sanctionnées.

34. En outre, afin d'assurer l'effectivité de l'interdiction pour les candidats de transmettre les exemplaires reçus à des tiers, l'Autorité rappelle qu'elle privilégie les échanges de données par voie électronique via une plateforme sécurisée et non sur support papier²⁹.

Suppression de certaines données à défaut de justification dûment motivée

35. Il y a lieu de supprimer des listes électorales toutes les données dont le traitement dans le cadre des listes électorales ne serait pas dûment justifié à des fins de publicité électorale, comme explicité ci-dessous (cf. point VI.).

²⁸ L'art. 13,§3 de l'Ordonnance portant le Nouveau Code électoral bruxellois prévoit que « Les personnes disposant d'une liste des électeurs peuvent uniquement l'utiliser à des fins électorales, et ce, uniquement durant la période entre la date de mise à disposition de la liste et la date de l'élection » « Toutes les personnes disposant d'une copie de la liste des électeurs doivent détruire cette copie au plus tard le lendemain du jour du scrutin pour lequel la liste des électeurs a été établie ».

Les articles L4122-7, §4 et L4122-8, §4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoient que « Les exemplaires délivrés en application du présent article ne peuvent être utilisés [...], et uniquement pendant la période se situant entre la date de délivrance du registre et la date de l'élection, sous peine des sanctions prévues à l'article L45162-4 »

L'article 16, §4 du Décret portant organisation des élections locales et provinciales prévoit que « La liste des électeurs est conservée jusqu'à ce que l'élection est validée [...] »

²⁹ Voir en ce sens l'avis n°164/2022 du 19 juillet 2022, cons. 43 l'avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 42.

6. Concernant les données à caractère personnel communiquées aux partis politiques et aux candidats

36. L'Autorité constate que les diverses législations électorales diffèrent en ce qui concerne les données à caractère personnel figurant sur les listes des électeurs fournies aux partis politiques et aux candidats.

37. Par exemple, selon le Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatif aux élections communales et provinciales (Région wallonne), la donnée « sexe » fait partie des copies des registres électoraux remis aux partis politiques et aux candidats. A l'inverse, cette donnée n'est pas reprise dans ces registres selon le Code électoral fédéral, le Nouveau Code électoral communal bruxellois et le Décret portant organisation des élections locales et provinciales (Région flamande)³⁰.

38. L'Autorité souhaite clarifier ci-dessous les cas où la limitation des données des listes électorales trouve une raison objective dans les législations de protection des données. L'Autorité rappelle par ailleurs qu'aucune disposition légale *stricto sensu* n'empêche d'effectuer une sélection de destinataires de courriers électoraux sur base de critères tels que l'âge ou l'adresse, par exemple. L'Autorité ne disposant pas d'étude concluante sur le caractère opportun ou non de ciblage des messages électoraux publicitaires, une évaluation doit être faite pour chaque donnée qu'il est envisagé de traiter à des fins de ciblage.

39. L'Autorité liste ci-dessous quelques données, pouvant être catégorisées en deux groupes distincts. Tout d'abord, les données relatives à la date de naissance et au sexe, dont le traitement à des fins de propagande électorale entraîne *prima facie* des risques semble-t-il limités en matière de protection des données personnelles. Ensuite, les données relatives à la nationalité et au nom, qui risquent d'engendrer un traitement aboutissant à un profilage ethnique et nécessitent la prise en compte de l'article 9 du RGPD.

Donnée « date de naissance »

40. En ce qui concerne la donnée « date de naissance », elle offre aux partis politiques et aux candidats la possibilité de limiter leur correspondance à une partie des électeurs en fonction de leur catégorie d'âge. La sélection des électeurs sur base de leur âge permet aux partis de développer des communications spécifiques. A la lumière du principe de minimisation des données, celle indiquant « date de naissance » devrait être limitée à la donnée « année de naissance ».

³⁰ **Mise à jour de la recommandation du 11 décembre 2023 :** Le retrait de la donnée « sexe » des listes électorales pour les élections locales flamandes est une modification législative récente. Voir en ce sens l'article 4 du décret du 27 octobre 2023 modifiant le Décret portant organisation des élections locales et provinciales du 8 juillet 2011, le décret du 25 mai 2012 relatif à l'organisation d'élections numériques et le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, *M.B.*, 5 décembre 2023.

Donnée « sexe »

41. En ce qui concerne la donnée « sexe », elle ne fait pas partie des copies des listes électorales remises aux partis politiques et candidats selon le Code électoral fédéral, le Nouveau Code électoral communal bruxellois et le Décret portant organisation des élections locales et provinciales (Région flamande). Ces codes sont donc plus respectueux du principe de minimisation des données, contrairement au Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Région wallonne). L'Autorité prend acte de l'omission de cette donnée dans les listes électorales. Il semble que le débat sur l'utilisation des données relatives au genre s'inscrit dans un contexte sociétal d'aplanissement des différences entre les sexes, plus que dans un débat relatif à la protection des données.

Donnée « nationalité »

42. En ce qui concerne la donnée « nationalité », elle est mentionnée dans les copies des listes électorales remises aux partis et candidats selon le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Région wallonne) et selon le décret portant organisation des élections locales et communales du 8 juillet 2011 (Région flamande). Se pose la question de savoir si le traitement de cette donnée révèle *l'origine raciale ou ethnique* des personnes concernées et tombe par conséquent dans le champ d'application de l'article 9 du RGPD et si un tel traitement de données est bien interdit, à moins que le responsable de traitement n'ait obtenu le consentement explicite des personnes concernées.

43. La nationalité constitue une donnée objective et administrative attestant d'une relation juridique entre un Etat et une personne. Cependant, dans certaines circonstances, la nationalité peut être comprise comme un élément constitutif de l'origine ethnique³¹. En effet, il ressort des interprétations données par la CEDH des concepts de race et d'origine ethnique que la langue, la religion, la nationalité et la culture peuvent être indissociables de la race. La CEDH s'est exprimée ainsi :

« L'origine ethnique et la race sont des concepts apparentés. Tandis que la notion de race prend racine dans l'idée d'une classification biologique des êtres humains en sous-espèces sur la base de caractéristiques morphologiques, telles que la couleur de la peau ou les traits faciaux, l'origine ethnique procède de l'idée que les groupes sociétaux sont marqués notamment par une communauté de nationalité, de foi religieuse, de langue, d'origine culturelle et traditionnelle et de milieu de vie »³² (souligné par l'Autorité).

44. La Cour de Justice de l'Union européenne interprète également la notion d'origine ethnique comme procédant « de l'idée que les groupes sociétaux sont marqué

³¹ L'Autorité a déjà souligné le lien qui peut être établi entre la nationalité et la divulgation de l'origine ethnique ou raciale de la personne concernée. En ce sens, voir l'avis n° 209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 38 à 46.

³² CourEDH, arrêt *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 22 décembre 2009, para. 43. Voir également CourEDH, arrêt *Timichev c. Russie*, n°55762/00 et 55974/00, 13 décembre 2005, para. 55.

notamment par une communauté de nationalité, de foi religieuse, de langue, d'origine culturelle et traditionnelle et de milieu de vie »³³ (souligné par l'Autorité).

45. Au vu de ce qui précède, il peut être considéré que dans certains contextes, la donnée relative à la nationalité est susceptible de divulguer directement ou indirectement l'origine raciale ou ethnique de la personne concernée.

46. A défaut de voir son traitement interdit par nature, la possibilité de traiter ou non la donnée nationalité à des fins de propagande électorale dépendra du traitement de donnée *in concreto* réalisé. Si le traitement aboutit à un profilage ethnique, les règles de l'article 9 du RGPD trouveront à s'appliquer. Un tel traitement sera interdit car non proportionné aux risques encourus par les populations concernées, et, surabondamment, vu qu'aucune disposition légale n'encadre un tel traitement de données à des fins de profilage ethnique, et qu'il n'est pas envisageable de demander le consentement de tous les électeurs concernés. Dès lors, l'Autorité est d'avis que cette donnée doit être omise des copies des listes des électeurs établies selon le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Région wallonne) et du décret portant organisation des élections locales et communales du 8 juillet 2011 (Région flamande), à l'instar des autres législations en vigueur³⁴.

47. En conclusion, sur la base des développements précédents, dans le cadre du traitement de cette donnée à des fins de propagande électorale, l'Autorité est d'avis qu'il y a lieu de considérer que les données relatives à la nationalité des électeurs constituent un traitement de données à caractère personnel qui peut révéler *l'origine raciale et/ ou ethnique* des personnes concernées visé par l'article 9 du RGPD, et qu'elle doit être omise du registre des électeurs.

48. Cependant, si le législateur décide de ne pas suivre l'avis de l'Autorité et de continuer à transmettre cette donnée, il est plus approprié d'indiquer seulement si l'électeur a, ou non, la nationalité belge, et donc, limiter la donnée traitée au paramètre belge/non belge.

Donnée « nom »

49. En ce qui concerne la donnée « nom », l'Autorité rejoint la position de la CNIL, qui estime « qu'aucune disposition légale n'interdit d'effectuer une sélection des électeurs sur certains critères. Cependant, les tris opérés sur la consonnance des noms qui sont susceptibles de faire apparaître les origines raciales, ethniques ou appartenances religieuses, réelles ou supposées, des personnes concernées sont en

³³ CJUE, C83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD c. Komisia za zashtita ot diskriminatsia* [GC], 16 juillet 2015, para. 46.

³⁴ La donnée nationalité n'est pas mentionnée dans les autres législations en vigueur. Voir en ce sens l'art. 11 de l'Ordonnance portant le Nouveau Code électoral bruxellois qui prévoit que la liste des électeurs mentionne « le nom, les prénoms, la date de naissance, le numéro d'identification au Registre national des personnes physiques » (cette dernière donnée n'étant pas transmise aux partis politiques et candidats). L'art. 10 du Code électoral prévoit que la liste des électeurs mentionne « le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe, la résidence principale et le numéro d'identification au Registre national des personnes physiques » (cette dernière donnée n'étant pas transmise aux partis politiques et candidats).

revanche interdits compte tenu des risques de discriminations qu'ils comportent »³⁵. A l'instar de la CNIL, l'Autorité recommande de ne pas opérer de tels tris. En effet, des tris éventuellement opérés sur la consonnance du nom sont susceptibles de faire apparaître les origines raciales, ethniques ou appartenances religieuses. Si le traitement aboutit à un profilage ethnique, les règles de l'article 9 du RGPD trouveront à s'appliquer. Un tel traitement sera interdit car non proportionné aux risques encourus par les populations concernées, et, surabondamment, vu qu'aucune disposition légale n'encadre un tel traitement de données à des fins de profilage ethnique, et qu'il n'est pas envisageable de demander le consentement de tous les électeurs concernés. Le même raisonnement s'applique qu'en ce qui concerne la donnée « nationalité », que l'Autorité recommande de supprimer des listes, pour préférer la donnée belge/ non belge (cf. cons. 48 de la présente recommandation). Cependant, dans la mesure où la délivrance des copies des listes électorales est autorisée, l'Autorité a conscience que supprimer le nom de ces listes poserait des problèmes opérationnels.

50. L'Autorité renvoie aux devoirs des responsables de traitement à qui il incombe de s'abstenir d'opérer des traitements de données disproportionnées.

51. En conclusion, l'Autorité considère **qu'à défaut de précisions à cet égard dans les législations organisant la communication de listes électorales à des fins de propagande électorale ciblée par voie de poste, il appartient aux responsables de traitement des données de ces listes de veiller à ce que les garanties appropriées soient mises en œuvre. Il leur incombera d'être en mesure de démontrer leurs meilleurs efforts à cet effet.**

Pour le Centre de Connaissances,
Cédrine Morlière, Directrice

³⁵ Voir en ce sens l'article de la CNIL sur les listes électorales, 27 novembre 2019, disponible sur <https://www.cnil.fr/fr/la-liste-electorale>