

**Communication présentée en séance plénière**  
**Le 24 mai 2012**

## **Premier bilan des travaux de l'Observatoire des Élections 2012**

**MM. Jean-François CARREZ et Jean MASSOT**

**Rapporteurs**

**Avec le concours de :**

██████████ Juriste au service des affaires juridiques de la DAJIE

██████████, Chargé de mission au service des plaintes de la DUC

██████████, Juriste au service des affaires juridiques de la DAJIE

## SOMMAIRE

<b>I. Rappel du contexte : mise en place de l'Observatoire et premier bilan.....</b>	<b>3</b>
<b>A. Le dispositif mis en place par la Commission.....</b>	<b>3</b>
<b>B. Bilan des travaux de l'Observatoire.....</b>	<b>5</b>
1. Les actions en direction des électeurs.....	5
2. Les actions en direction des responsables de traitement .....	7
3. La coopération avec d'autres autorités .....	8
<b>II. Principaux enseignements de l'élection présidentielle.....</b>	<b>9</b>
<b>A. La réception de messages électroniques non sollicités.....</b>	<b>10</b>
1. Les listes électorales consulaires.....	10
2. Les bases de données commerciales.....	13
3. La fréquence d'envoi des messages.....	14
<b>B. Les difficultés d'exercice du droit d'opposition .....</b>	<b>15</b>
1. Les délais de prise en compte des demandes d'opposition.....	15
2. Les obstacles techniques mis à l'exercice du droit d'opposition .....	16
<b>C. L'insuffisante information des personnes concernées .....</b>	<b>17</b>
<b>D. Points divers .....</b>	<b>18</b>
<b>III. Conclusions .....</b>	<b>19</b>

## **I. RAPPEL DU CONTEXTE : MISE EN PLACE DE L'OBSERVATOIRE ET PREMIER BILAN**

Les fichiers utilisés dans le cadre de la communication politique comportent, du point de vue de la protection des données personnelles, deux spécificités principales. Ils peuvent tout d'abord porter sur des données faisant apparaître, directement ou indirectement, les opinions politiques des personnes concernées, informations qui bénéficient d'un statut particulier au regard de la loi « Informatique et Libertés »<sup>1</sup>. En outre, les citoyens se montrent très sensibles sur ces questions : les nombreuses plaintes instruites chaque année par la Commission en ce domaine montrent que la prospection politique est souvent vécue de manière très intrusive par les personnes concernées.

C'est pourquoi, à l'approche des échéances électorales de 2012, la Commission a souhaité préciser les modalités d'application des principes de protection des données à caractère personnel aux traitements de données mis en œuvre à des fins de communication politique.

### **A. Le dispositif mis en place par la Commission**

Dans ce cadre, la Commission a proposé de nouveaux outils aux partis politiques, aux élus et aux candidats à des fonctions électives :

- **Une nouvelle recommandation** : le 26 janvier 2012, la CNIL a adopté, après consultation des principaux partis politiques, une nouvelle recommandation<sup>2</sup> qui poursuit trois objectifs principaux :
  - rappeler les fichiers qui peuvent être légalement utilisés à des fins de communication politique : les fichiers constitués par les partis et les candidats, certains fichiers publics, tels que les listes électorales, ou encore des fichiers de prospection commerciale loués ou achetés. La recommandation détaille les obligations légales et les bonnes pratiques applicables à l'utilisation de chacun de ces fichiers.
  - clarifier la nature des opérations de communication politique qui peuvent être menées auprès des différents interlocuteurs des élus ou partis (membres, contacts réguliers ou ponctuels, etc.).
  - prendre en compte les nouvelles utilisations des technologies à des fins de communication politique : courrier électronique, SMS, réseau social, microblogs, sont désormais des outils utilisés par les partis

---

<sup>1</sup> En application de l'article 8 de cette loi, le traitement de telles données est par principe interdit. Des exceptions sont toutefois expressément prévues, notamment en ce qui concerne certains fichiers mis en œuvre par des organismes politiques.

<sup>2</sup> Délibération n° 2012-020 du 26 janvier 2012 portant recommandation relative à la mise en œuvre, par les partis ou groupements à caractère politique, élus ou candidats à des fonctions électives, de fichiers dans le cadre de leurs activités politiques

pour « recruter » de nouveaux adhérents ou informer leurs sympathisants. La recommandation précise donc les garanties et les bonnes pratiques à adopter pour protéger les données personnelles des internautes.

- **Une simplification des obligations incombant aux partis :**

- un nouveau « guide pratique » a été mis en ligne et adressé aux partis : véritable « manuel de campagne à l'ère numérique » à destination des partis et des candidats comme de leurs prestataires, il propose de nombreux exemples, cas concrets et modèles de clauses (mentions d'informations, recueil du consentement des personnes, etc.).
- une nouvelle norme simplifiée (NS n° 34), qui facilite la déclaration des fichiers les plus couramment utilisés dans le cadre d'opérations de communication politique. Cette norme prend tout particulièrement en compte les opérations menées par des sous-traitants.

- **Un observatoire des élections :** structure légère et réactive de veille, de dialogue avec les partis et d'information régulière du public, l'Observatoire est présidé par vos deux rapporteurs et est composé de représentants des services de la Commission<sup>3</sup>.

- Il s'agit d'une structure temporaire, qui n'aura pas vocation à être institutionnalisée à l'issue des élections législatives et du bilan définitif de ses travaux concernant les échéances électorales de 2012. Un **site internet consacré aux élections** a cependant été mis en ligne, accessible depuis le site internet général de la CNIL (<http://www.cnil.fr/elections/>). Il comporte des informations à destination des électeurs et des partis politiques et permet d'adresser des « témoignages » à la Commission sur un problème précis.
- En pratique, cette structure se réunit toutes les semaines et décide des actions à mener en matière de communication politique : modalités de coopération avec les autres autorités compétentes en matière de communication politique (par exemple avec la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale et la Commission de contrôle des sondages), traitement des plaintes et réponses à apporter aux témoignages ou aux demandes de conseil reçus, nouveaux contenus à publier sur le site internet, etc.

**À travers le bilan des travaux de l'Observatoire, c'est donc un état des lieux des actions entreprises par la CNIL en matière de communication politique que, comme la Présidente l'avait souhaité, vos rapporteurs présentent donc à la**

<sup>3</sup> Il s'agit des services suivants : Secrétariat général  
Communication

Plaintes

SORP

Affaires Juridiques

**Commission.** Il s'agit bien entendu d'un bilan provisoire, tout particulièrement axé sur les opérations de communication politique effectuées dans le cadre de l'élection présidentielle. Les opérations menées dans le cadre des élections législatives qui auront lieu au mois de juin devraient en effet soulever de nouvelles problématiques au regard de la protection des données à caractère personnel traitées dans ce cadre.

## **B. Bilan des travaux de l'Observatoire**

Les travaux de l'Observatoire s'appuient principalement sur des actions de communication, tant à l'égard des électeurs (personnes concernées) que des partis politiques ou des élus et candidats (responsables de traitement). Dès l'adoption de la nouvelle recommandation de la CNIL en matière de communication politique, une conférence de presse a ainsi été organisée, en présence de la Présidente et de vos rapporteurs, avec la participation de la commission de contrôle des comptes de campagnes, afin de présenter le dispositif mis en place par la Commission et notamment la création de l'Observatoire et du site internet dédié aux élections.

### **1. Les actions en direction des électeurs**

En ce qui concerne les actions en direction des électeurs, c'est sur ce site internet que l'Observatoire s'est principalement appuyé, deux outils ayant été privilégiés :

- **La boîte à « témoignages »**, qui permet aux internautes confrontés à un problème dans le cadre des campagnes présidentielles ou législatives de prendre contact facilement et rapidement avec la CNIL.

Depuis la mise en ligne du formulaire (18 février 2012), **184 témoignages** ont été reçus par la CNIL<sup>4</sup>. Ils permettent d'identifier très rapidement des pratiques qui pourraient justifier une intervention de sa part : chaque importante campagne de mailing, par exemple, est immédiatement repérée par la réception simultanée de plusieurs témoignages sur le même thème<sup>5</sup>.

La plupart de ces témoignages concernent des problématiques classiques en matière de prospection (difficultés ou absence de prise en compte de demandes d'opposition par exemple, cf. *infra*). Ils sont alors traités comme des plaintes par les services de la Commission, mais de manière beaucoup plus réactive : des réponses personnalisées sont immédiatement adressées, en utilisant la boîte « témoignages », aux personnes ayant témoigné et l'instruction de ces plaintes est effectuée dans des délais très brefs.

D'autres témoignages apparaissent plus généraux et s'apparentent plutôt à des demandes d'information ou de précision. Ils sont alors traités sous la forme de nouveaux contenus mis en ligne sur le site internet.

<sup>4</sup> Les chiffres mentionnés dans la présente communication ont été arrêtés au 2 mai 2012.

<sup>5</sup>

À ces témoignages s'ajoutent les plaintes reçues par la Commission selon des modalités plus classiques (plaintes en ligne ou par courrier). Depuis le début de l'année 2012, **21 plaintes** de ce type ont également été reçues. Toutes ont déjà fait l'objet d'un acte instruction et seules celles nécessitant des réponses de la part des responsables de traitement n'ont pas encore été clôturées.

Au total, la CNIL a reçu **205 plaintes** en quatre mois, tous médias confondus, ce qui témoigne de la sensibilité des questions relatives à la communication politique pour les électeurs.

- **Les « FAQ » et les actualités** permettent, lorsque les témoignages ou les plaintes reçus par la CNIL portent sur une même problématique, d'informer plus généralement les internautes sur celle-ci.

Depuis la mise en place du site internet, de nombreuses FAQ ont déjà été publiées : sur les possibilités d'utilisation de la liste électorale par les partis politiques, sur le cas particulier des listes électorales consulaires (qui peuvent contenir l'adresse électronique des Français de l'étranger), sur la prospection par mail, etc. Ces FAQ sont complétées en fonction des témoignages reçus chaque semaine.

Ce site web permet également de mettre en ligne chaque semaine des conseils ou des informations à l'attention des électeurs. Par exemple, une fiche rappelant les principaux droits reconnus par la loi « Informatique et Libertés » et les modalités de leur exercice a été publiée, ainsi qu'une fiche concernant les nouveaux outils de communication (« comment utiliser les applications Smartphone et les réseaux sociaux en protégeant ses données personnelles ? »).

Des actualités sont en outre régulièrement mises en ligne. La CNIL a par exemple commandé un sondage concernant la perception des Français sur les différentes formes de démarchage politique. Il ressort principalement de cette étude que :

- 69% des Français ont déjà été en contact avec un candidat ou un parti politique dans le cadre d'une opération de communication politique ; les modes de démarchage les plus fréquents sont aussi les plus traditionnels et les nouveaux vecteurs de communication comme les réseaux sociaux tels que Facebook ou Twitter apparaissent minoritaires (7%) mais en développement.
- Les Français jugent le démarchage politique globalement intrusif dans son ensemble. Il est perçu comme très envahissant lorsqu'il prend la forme d'un SMS (73%) ou d'appels téléphoniques (fixe ou portable) (80%).
- Cependant, en période de campagne électorale, 59% de Français se déclarent ouverts au démarchage pour être encouragés à aller voter.
- Il apparaît enfin que la « web campagne » suscite pour le moment un intérêt mitigé (24% des Français).

Enfin, il convient de noter que peu d'appels téléphoniques ont été reçus par la CNIL depuis le début de la campagne électorale, contrairement aux campagnes

précédentes. Il semble donc que les informations présentes sur le site internet dédié aux élections aient été jugées suffisantes par les personnes concernées.

## 2. Les actions en direction des responsables de traitement

Le site internet est également utilisé afin de mieux informer les partis politiques et candidats sur les obligations qui leur incombent lorsqu'ils traitent des données à caractère personnel. De nombreuses **fiches de synthèse** qui déclinent sur des thèmes précis certaines recommandations de la CNIL en matière de communication politique ont ainsi été publiées. Elles alternent entre mode traditionnel de communication (« *quelles mentions « Informatique et Libertés » doivent figurer sur les tracts visant à recruter de nouveaux militants ?* » ou « *Les "kits de campagne" et la loi "Informatique et Libertés"* ») et nouveaux outils de communication (« *Comment sécuriser l'envoi de vos courriers électroniques ?* »).

L'Observatoire a en outre répondu à plusieurs **demandes de conseil** émanant de partis politiques. Au titre des innovations technologiques utilisées durant la campagne électorale, on peut citer **l'exemple du Tweetwall**.

Un parti politique [REDACTED] a souhaité connaître le cadre légal « Informatique et Libertés » pour constituer un « *tweetwall* ». Il s'agit d'une fenêtre Internet qui rassemble tous les *tweets*<sup>6</sup> publics postés avec un même mot clé : il suffit d'entrer ce mot clé dans le moteur de recherche de *Twitter*, ou encore depuis un moteur de recherche Internet type Google, pour obtenir une liste de tous les *tweets* publics.

L'activité du site internet [www.hashtags.org](http://www.hashtags.org) est de générer des *tweetwall* et de mettre à disposition des outils statistiques démontrant l'évolution de l'utilisation de ce mot clé. Nombreux sont les sites commerciaux qui utilisent cet outil de partage. Insérer sur un site internet une fenêtre rassemblant les « *tweets* » portant un mot clé commun permet notamment de démontrer la dynamique, le « *buzz* » généré sur *Twitter* autour de ce « sujet de conversation ».

Si un mot clé peut être un terme générique, il peut également s'agir d'un mot clé empruntant notamment les codes d'expression de *Twitter* pour définir un sujet de conversation : le « *hashtag* » (ou « *#tag* »). En parallèle, certains développent la notion de « *hashtag* officiel » : un sujet de conversation qui, revêtant les codes de *Twitter*, est annoncé officiellement comme emprunté par une structure politique. Par exemple, le mot clé de la campagne de François HOLLANDE est « *#FH2012* ».

L'Observatoire a tout d'abord dû justifier de la compétence de la CNIL dans cet espace de libre expression publique que revendique *Twitter*. En effet, un « *tweet* » peut être lié à un nom d'utilisateur, à un pseudonyme, une photographie ou encore une géolocalisation. En conséquence, c'est **une donnée à caractère personnel**. Même si elle est publiée, elle n'en demeure pas moins protégée. **Utilisée en politique, il s'agit d'une donnée sensible** puisqu'elle révèle l'opinion, réelle ou supposée, d'un

---

<sup>6</sup> Un « *tweet* », littéralement « gazouillis », est un message de 140 caractères exprimé par un « *twittos* », utilisateur du réseau social virtuel « *Twitter* ». Publié à partir d'un compte public ou privé, le *tweet* est exprimé soit en public, soit en privé. A la différence de *Facebook* proposant plusieurs cercles d'expression pour chaque interaction, il est impossible de paramétrer la visibilité *tweet* par *tweet*.

utilisateur de *Twitter*. Dès lors, rassembler des *tweets* pour les insérer sur le site d'un candidat ou parti politique s'apparente à un traitement de données personnelles sensibles.

C'est pourquoi l'Observatoire a souhaité qu'une information claire et explicite soit délivrée aux utilisateurs. Le cartouche du compte *Twitter* annonçant un « *hashtag* officiel » doit renvoyer vers la politique de confidentialité publiée sur le ou les sites politiques concernés. Cette politique doit notamment détailler les modalités de constitution du *tweetwall* (lieu(x) de projection, physique ou Internet ; liste des mots clés et « *hashtags* officiels » susceptibles d'être requêtés pour constituer un *tweetwal* ; durée de projection, ponctuelle en meeting, temporaire, permanente ; etc.).

L'Observatoire a également abordé la question de la politique de modération. Il pourrait s'agir d'une modération purement technique : ponctionner un nombre de *tweets* selon une fréquence déterminée, épurer le *tweetwall* de certains mots bannis (incitation à la haine, diffamation, insulte, etc.) ou encore créer une sélection positive des *tweets* ne révélant qu'une sympathie à l'égard du parti.



En tout état de cause, ce type d'outils, très répandus dans le secteur privé, a assurément vocation à se développer en politique.

De nombreux **dossiers de formalités préalables** ont enfin été adressés à la Commission. Depuis le début du mois de janvier 2012 :

- 82 déclarations simplifiées de conformité à la norme simplifiée n° 34 ;
- 14 déclarations normales relatives à des traitements mis en œuvre à des fins de communication politique, dont 8 concernent exclusivement les élections législatives

Malgré leur importance apparente, ces chiffres démontrent **l'absence de respect des obligations de déclaration de la part de nombreux organismes politiques** (partis politiques, candidats ou élus). Vos rapporteurs estiment que ces obligations devront donc être rappelées aux principaux partis politiques, en appelant notamment leur attention sur la nécessité de rappeler ces obligations aux candidats qu'ils investissent dans le cadre des élections législatives.

### 3. La coopération avec d'autres autorités

Enfin, l'Observatoire a développé des relations avec d'autres autorités, tout particulièrement avec la Commission nationale de contrôle des comptes de campagnes en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP).

Pour mémoire, la mission générale de la CNCCEP est de veiller à ce que les candidats bénéficient des mêmes facilités de la part de l'État pour la campagne électorale. Elle veille notamment au respect de l'égalité entre les candidats et à l'observation des



règles fixées pour le déroulement de la campagne électorale, en particulier concernant la conformité des affiches et déclarations (« professions de foi ») des candidats et la sincérité du scrutin.

Présidée par le Vice-président du Conseil d'Etat, Jean-Marc SAUVE, elle est également composée des Premiers présidents de la Cour de cassation, Vincent LAMANDA, et de la Cour des comptes, Didier MIGAUD.

Vos rapporteurs ont été invités par la CNCCEP à présenter la mission confiée par la CNIL à l'Observatoire. L'audition s'est déroulée le mardi 13 mars et vos rapporteurs ont présenté la composition et le fonctionnement de l'Observatoire, les nouveaux outils juridiques et pratiques proposés par la CNIL avant les échéances électorales (recommandation, norme simplifiée, guide pratique, etc.), ainsi qu'un premier bilan des témoignages et plaintes reçus.

De son côté, la CNCCEP a abordé le problème de la divulgation des résultats des enquêtes « sorties des urnes ». En 2007, elle avait déjà demandé aux hébergeurs de sites internet de bloquer jusqu'à 20h ces contenus illicites et souhaitait réitérer cette opération en 2012. Elle a donc demandé à la CNIL de lui communiquer une liste des hébergeurs de sites internet consacrés à la politique, dont l'Observatoire ne dispose malheureusement pas, pas plus qu'aucun autre organisme d'ailleurs. L'Observatoire a ainsi pu constater que les institutions concernées ne disposent pas d'outils exhaustifs ni actualisés pour « surveiller » l'utilisation des supports Internet par les candidats et partis politiques. En vue de l'année électorale européenne et municipale en 2014, il apparaîtrait pourtant utile que soit créée une « boîte d'e-outils opérationnels ». La CNCCEP a alors évoqué la possibilité de saisir en référé l'autorité juridictionnelle compétente pour faire cesser la diffusion des résultats. Force est de constater que ces résultats ont néanmoins été largement diffusés avant 20h.

On rappellera que la décision du Conseil Constitutionnel du 10 mai 2012 portant proclamation des résultats de l'élection a jugé qu'un grief tiré de cette divulgation pouvait être écarté dans la mesure où une telle divulgation, pour regrettable qu'elle soit, n'avait pas exercé une influence déterminante sur le résultat du scrutin.

Enfin, l'Observatoire a entamé des travaux de réflexion sur l'état civil, les listes électorales et la protection des données personnelles dans le cadre de l'Association Francophone des Autorités de Protection des Données Personnelles (AFAPDP). Celle-ci a en effet mis en place un groupe de travail consacré à ces questions, afin de faire un état des pratiques existantes pour constituer et fiabiliser les processus électoraux, de la constitution des listes électorales à leur utilisation par les candidats et partis politiques qui en obtiennent communication.

## **II. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE**

Sans prétendre fournir un bilan exhaustif, vos rapporteurs souhaitent présenter à la Commission les thématiques majeures des plaintes reçues ou des problèmes observés dans le cadre de l'Observatoire.

**Ce premier bilan vise ainsi à identifier les recommandations, déjà formulées ou nouvelles, que la Commission pourrait adresser aux principaux partis politiques** qui ont déjà entamé leurs campagnes de mobilisation en vue des élections législatives

de juin prochain. Vos rapporteurs vous proposent ainsi qu'un **courrier à la signature de la Présidente** soit adressé à ces partis politiques afin que la protection des données personnelles des électeurs soit davantage assurée dans le cadre de ces élections.

Il permet aussi **d'identifier les pistes de travail qu'il convient d'approfondir avant d'établir un bilan définitif** des enseignements tirés des échéances électorales de 2012.

## **A. La réception de messages électroniques non sollicités**

**La réception de courriers électroniques non sollicités constitue, sans surprise, le motif principal des plaintes et témoignages reçus** (plus de 75%). Quel que soit le contexte précis d'utilisation des adresses électroniques (liste électorale consulaire, location de base commerciale, etc.) et son caractère légal ou non, il apparaît que **tout message électronique non sollicité est considéré comme un spam par de nombreux électeurs**.

Ces messages politiques provoquent en effet des réactions épidermiques, tout particulièrement chez les sympathisants d'un parti sollicités par un autre parti, amplifiées par la fréquence importante de certains messages, par la difficulté que rencontrent certaines personnes à se désinscrire de ces lettres d'actualités ou encore par l'absence d'information claire sur l'origine des informations utilisées.

Vos rapporteurs soulignent que de nombreux témoignages contiennent également des demandes sur ce point précis, ce qui a donné lieu à la publication de nombreux contenus sur le site internet (comment un parti a-t-il pu obtenir mon adresse ? etc.), voire des suppositions très farfelues sur cette origine<sup>7</sup>.

A titre général, vos rapporteurs considèrent que **ces interrogations** et la méfiance de certains électeurs à l'égard des pouvoirs publics **militent en faveur du consentement préalable à la réception de courriels de prospection politique** (« *opt-in* »), que la Commission a recommandé en la matière.

Plus précisément, la plupart des témoignages et plaintes reçus relatifs à la réception de courriels de prospection politique concernent l'utilisation des listes électorales consulaires, la location de bases commerciales ainsi que la fréquence d'envoi des messages.

### **1. Les listes électorales consulaires**

**L'utilisation des listes électorales consulaires à des fins de communication politique par courriel est à l'origine de 65% des témoignages** (120 sur 184, au 2 mai 2012) transmis par l'intermédiaire du site internet. Il convient d'ajouter à ces

---

<sup>7</sup> Des plaignants ont ainsi cité l'inscription à un concours de la fonction publique ou le paiement des impôts en ligne et ont dénoncé cette « utilisation » par le Président de la République à des fins de prospection politique ; d'autres ont avancé l'hypothèse d'une vente par un consulat de leurs adresses électroniques, de l'accès aux fichiers municipaux ; etc.

témoignages un grand nombre d'interrogations et de réclamations téléphoniques, généralement au lendemain de campagnes électroniques de communication politique.

L'importance de ce sujet peut s'expliquer par différentes raisons, exclusives ou cumulatives. Ainsi qu'on l'a déjà souligné, l'ensemble des témoignages reçus mettent en exergue la grande « sensibilité » des destinataires à l'envoi de courriels non sollicités, quand bien même le code électoral prévoit cette utilisation des listes électorales. Le déficit d'information s'agissant du mécanisme par lequel les coordonnées électroniques, fournies de façon volontaire par les Français de l'étranger lors de leur inscription au registre consulaire, figurent obligatoirement de ce fait sur les listes électorales consulaires, explique également le grand nombre de plaintes reçues à ce sujet. Enfin, les explications, parfois parcellaires voire erronées, fournies par les consulats interrogés sur la diffusion des coordonnées électroniques des Français de l'étranger ne facilitent pas la compréhension par les Français établis à l'étranger de la réception de ces courriels.

Afin de fournir à ces témoins et ces plaignants les explications nécessaires, **l'Observatoire a pris différentes initiatives :**

- il a appelé l'attention du ministère des affaires étrangères, notamment sur le déficit d'information concernant le mécanisme de constitution des listes électorales consulaires ;
- il a diffusé sur le site internet dédié une série de « questions réponses » sur ce sujet.

**Le ministère**, rendu également destinataire de plaintes de Français de l'étranger, **a, de son côté, également pris certaines mesures :**

- il a ouvert la possibilité, lors de l'inscription au registre consulaire, de fournir deux adresses électroniques différentes : l'une pour les rapports administratifs avec le consulat dont ils dépendent, l'autre destinée à figurer sur la liste électorale consulaire<sup>8</sup> ;
- il a diffusé, sur son site web, une note d'information sur le mécanisme de constitution des listes électorales, notamment sur la présence des coordonnées électroniques sur ces listes ;
- il a ouvert, au mois de novembre 2011, le site web [www.monconsulat.fr](http://www.monconsulat.fr) qui regroupe cette information et cette possibilité. On peut regretter toutefois que ce site n'ait été ouvert qu'aussi peu de temps avant la

---

<sup>8</sup> Cette pratique consistant à collecter deux adresses électroniques, déjà mise en place dans certains consulats, a été préconisée par l'avis de la Commission sur le projet d'arrêté relatif au vote par Internet des 11 députés des Français résidant hors de France (cf. délibération n° 2012-083 – arrêté du 27 avril 2012). Le dispositif actuellement mis en place utilise notamment l'adresse électronique portée sur la liste électorale consulaire, facilitant ainsi le piratage et donc la corruption du vote. Afin de réduire ce risque, la Commission a donc demandé de généraliser la collecte de deux adresses dès l'élection de 2012 afin d'en conserver une de façon sécurisée pour l'envoi du matériel de vote, voire pour les échanges privilégiés avec le consulat.

révision des listes électorales servant de base aux scrutins prévus en 2012.

Enfin, les plaintes et les témoignages, notamment de candidats « indépendants » aux élections législatives à venir ont soulevé **la question des conditions posées par le ministère et les différents consulats pour délivrer la liste électorale consulaire** aux candidats qui ne sont investis par aucun parti. Il semblerait en effet que le ministère ait choisi d'attendre la publication de la liste officielle des candidats, dans les conditions prévues par l'article R. 173-4 du code électoral<sup>9</sup>, pour leur délivrer une copie de la liste électorale, alors que ces listes ont été délivrées aux partis soutenant des candidats à ces élections.

Si l'éventuelle rupture d'égalité entre les candidats qui résulterait de cette pratique, conforme à la lettre actuelle de l'article L. 330-4 du code électoral, ne relève pas de la compétence de la CNIL, l'Observatoire a cependant souhaité appeler l'attention de la Commission sur cette pratique et l'interroger sur les conditions dans lesquelles ces candidats « indépendants » pourraient obtenir copie de la liste électorale consulaire en qualité d'électeur par le biais d'une modification législative.

#### **Préconisations de l'Observatoire :**

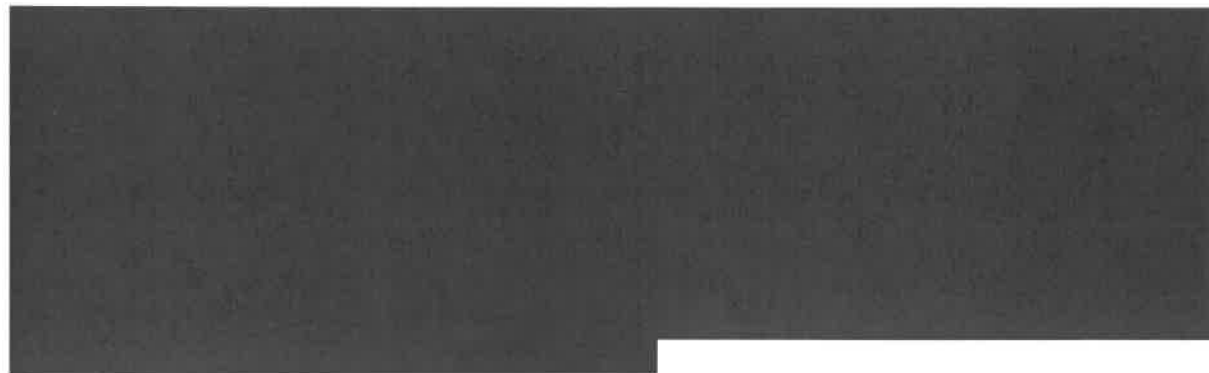
- poursuivre la collaboration avec le ministère afin d'améliorer encore l'information des Français de l'étranger sur la constitution des listes électorales consulaires ;
- faire la promotion de la possibilité de fournir deux adresses électroniques distinctes et du site web [www.monconsulat.fr](http://www.monconsulat.fr);
- rappeler aux partis et candidats les recommandations de la CNIL en matière d'indication de l'origine des coordonnées électroniques utilisées (<sup>10</sup>), de fréquence d'envoi des messages, de présence et d'effectivité dans ces messages d'un lien de désinscription et de respect des droits « Informatique et Libertés » des destinataires de ces messages ;
- pour aller plus loin, envisager, dans le bilan définitif de l'action de l'Observatoire, d'engager une réflexion plus générale sur les mesures ou les modifications législatives susceptibles de rendre plus acceptable la communication politique par courriel, nécessaire à l'expression des partis politiques, et d'empêcher que ces messages, du fait de leur mode d'expédition, ne soient assimilés à des messages commerciaux non sollicités, dits « spams » ou « pourriels » ;

<sup>9</sup> Cette disposition prévoit que la publication de la liste des candidats intervient, au plus tard, le troisième mardi avant le premier tour, soit le 15 mai pour les élections législatives concernant les Français de l'étranger, le premier tour ayant lieu une semaine avant les élections législatives en France, soit le 3 juin. Les candidats indépendants n'auraient donc accès aux listes électorales consulaires que le 15 mai, au plus tard, tandis que les candidats investis par un parti peuvent d'ores et déjà en faire usage.

<sup>10</sup> Les témoignages reçus ont notamment permis de constater qu'il existait une confusion entre le fondement juridique de l'accès aux listes électorales consulaires dans le cadre des élections présidentielles (art. L. 28 du code électoral) et dans celui des élections législatives (art. L.330-4 du même code).



- en marge de ces points relevant directement de l'application des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 modifiée et des recommandations adoptées par la CNIL, interroger le Conseil d'État sur la pratique du ministère à l'égard des candidats qui ne sont pas investis par un parti politique.

## 2. Les bases de données commerciales



Tout comme la réception de messages sur les adresses figurant sur les listes électorales consulaires, la réception de ces courriels provoque des réactions épidermiques, voire violentes, en particulier de la part des personnes recevant des messages de formations politiques différentes de celle à laquelle elles appartiennent.

Cette problématique a déjà été largement abordée, tout particulièrement dans le cadre de la recommandation de la Commission du 26 janvier 2012. D'après les témoignages reçus et les premières instructions effectuées par l'Observatoire, il apparaît que **la recommandation consistant à recueillir le consentement préalable des intéressés n'a pas été respectée**. Vos rapporteurs rappellent en effet que, contrairement à ce qui existe pour la prospection commerciale, aucune obligation légale ne pèse sur les formations politiques pour recueillir ce consentement préalable.

Ils soulignent cependant l'opportunité de cette recommandation de la CNIL. Les témoignages reçus démontrent en effet que la réception de ces messages est souvent interprétée comme une atteinte à la vie privée des personnes. Vos rapporteurs considèrent que la protection dont bénéficient les consommateurs à cet égard doit être également accordée aux électeurs. Du point de vue des partis politiques enfin, ils estiment que la constitution de bases de données plus qualifiées,  , y compris si elles sont de taille moins importante, leur est davantage profitable du point de vue de la mobilisation de leurs électeurs.

### Préconisations de l'Observatoire :



- dans le cadre des élections législatives, rappeler aux principaux partis politiques les principales recommandations de la Commission en matière de prospection par voie électronique (consentement préalable tout particulièrement) ;
- à l'issue de ces élections, appeler l'attention du gouvernement sur ce problème et demander l'alignement du régime juridique encadrant la prospection politique sur le régime encadrant la prospection commerciale ;
- dans le cas où aucune modification législative ne serait envisagée par le gouvernement, diffuser et communiquer plus largement les recommandations de la CNIL en la matière, en rappelant tout particulièrement la fin de la période transitoire acceptée par la CNIL dans sa recommandation de 2006 ;
- dans un tel cas, il conviendrait également de se rapprocher des entreprises louant leurs bases de données ou effectuant les campagnes de prospection des partis politiques, afin de leur faire mieux connaître ces recommandations.

### 3. La fréquence d'envoi des messages

Le nombre de messages électroniques reçus est également critiqué dans de nombreux témoignages concernant la prospection effectuée par voie électronique. Ce seul motif concerne même environ 15% des plaintes reçues par l'Observatoire. **L'envoi de trop nombreux messages est en effet considéré comme du « spamming », y compris lorsque les personnes se sont volontairement inscrites sur des listes de diffusion.**



A cet égard, vos rapporteurs rappellent que **la nécessité d'informer clairement**, et préalablement à la réception de tout message, **de la fréquence d'envoi** de lettres d'actualités par exemple **a fait l'objet d'une recommandation** spécifique dans le guide pratique. Ils soulignent en outre que cette pratique est également recommandée par les entreprises spécialisées en prospection commerciale. Il apparaît enfin que ce « spamming » est également contre-productif pour les partis politiques, comme l'indiquent les témoignages de personnes ayant déclaré se désinscrire de listes auxquelles elles s'étaient pourtant volontairement inscrites.

**Préconisations de l'Observatoire :**

- rappeler aux principaux partis politiques la nécessité d'informer clairement les personnes, dès la phase d'inscription à une liste de réception de messages de communication politique, de la fréquence d'envoi de ces messages.

## B. Les difficultés d'exercice du droit d'opposition

**La prise en compte effective du droit d'opposition constitue l'une des principales difficultés** qui ressort des témoignages et plaintes reçus par l'observatoire des élections 2012 (environ 25%). Comme vos rapporteurs l'ont déjà indiqué, les réactions épidermiques provoquées par la réception de messages électroniques non sollicités sont amplifiées par la difficulté que rencontrent certaines personnes à s'opposer à la réception de messages ultérieurs ou à se désinscrire de listes de diffusion.

Les principales difficultés rencontrées dans l'exercice du droit d'opposition sont de plusieurs ordres.

### 1. Les délais de prise en compte des demandes d'opposition

Dans sa recommandation du 26 janvier 2012, la Commission préconise que les demandes d'opposition soient prises en compte dans les meilleurs délais suivant leur réception, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de médias instantanés, et, dans tous les cas, avant l'écoulement du délai maximal de deux mois prévu par les textes (art. 94 du décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 modifié).

Or, de nombreux témoignages font état de **délais importants de prise en compte** de leurs demandes : pendant plusieurs semaines par exemple, les personnes concernées continuent de recevoir les lettres d'actualité.

À cet égard, vos rapporteurs considèrent qu'un **strict parallélisme des formes** entre support du message et support de la demande d'opposition doit être respecté : si s'abonner à une lettre d'actualités nécessite la seule collecte de l'adresse électronique, se désabonner doit être possible par ce seul moyen également (lien de désabonnement inséré dans chaque courriel). De même, pour ne plus recevoir de SMS ou MMS de communication politique, il doit être possible d'exprimer son opposition par SMS ou MMS adressé en réponse. En tout état de cause, **les délais dans lesquels ces demandes sont prises en compte doivent être adaptés à la nature du média utilisé.**

#### Préconisations de l'Observatoire :

- rappeler aux partis politiques, au vu de la sensibilité des personnes concernées, la nécessité de prendre en compte le plus rapidement possible les demandes d'opposition ;
- leur rappeler également la nécessité de respecter le parallélisme des formes afin de faciliter l'exercice du droit d'opposition.

## 2. Les obstacles techniques mis à l'exercice du droit d'opposition

Les difficultés à faire prendre en compte son opposition à recevoir de nouveaux messages se trouvent également multipliées par **l'utilisation d'une même base d'adresses par différents expéditeurs** (liés, par exemple, à un même parti) ou par **l'utilisation de plusieurs adresses électroniques d'expédition**.

Les plaintes reçues par l'Observatoire montrent en effet que les personnes concernées sont souvent obligées d'exercer leur droit d'opposition auprès de chaque expéditeur, y compris lorsque ces expéditeurs utilisent la même base de données<sup>12</sup>. En outre, quand le parti à l'origine de la campagne utilise plusieurs adresses d'expédition, il n'apparaît pas possible de mettre en place un filtre anti-spam fiable.

Ces situations ne permettent donc pas aux personnes concernées d'exercer facilement leur droit d'opposition. Vos rapporteurs considèrent que **ces personnes doivent pouvoir exercer leur droit d'opposition une seule fois sans avoir à réitérer leur demande**.

Dans ces conditions, il convient de rappeler que l'article 97 du décret n° 205-1309 du 20 octobre 2005 modifié prévoit expressément que le responsable de traitement destinataire d'une demande d'opposition doit informer sans délai de cette démarche *« tout autre responsable de traitement qu'il a rendu destinataire des données à caractère personnel qui font l'objet de l'opposition »*.

En outre, vos rapporteurs soulignent que le guide pratique consacré à ces questions recommande expressément de : *« désigner une personne physique ou un service spécialement chargé de la gestion et du suivi de ces demandes afin d'en accélérer le traitement (en particulier lorsque le fichier est utilisé par plusieurs candidats d'un même parti à une élection) »*.

Enfin, certains témoignages ont dénoncé **l'absence de lien de désinscription** dans certains messages électroniques ou, dans certains cas, **son ineffectivité**. Ces situations rendent en pratique impossible l'exercice du droit d'opposition.

### Préconisations de l'Observatoire :

- de manière générale, rappeler aux partis politiques la possibilité pour toute personne de s'opposer, sans frais, à la collecte ou à l'utilisation de son identité et de ses coordonnées (postales, téléphoniques et électroniques) et les peines pénales prévues pour l'absence de prise en compte de ce droit ;



- leur rappeler l'obligation de faciliter l'opposition des personnes à recevoir des messages électroniques ultérieurs, en transmettant de telles demandes à l'ensemble des utilisateurs ou destinataires d'une même base et en centralisant leur traitement ;
- l'exercice de ce droit sera en outre facilité par l'amélioration de l'information des personnes dès le premier courrier électronique de communication politique, tout particulièrement sur l'origine des informations utilisées pour l'adresser et sur les modalités pratiques de désinscription ou d'exercice du droit d'opposition.

### C. L'insuffisante information des personnes concernées

De nombreux témoignages soulignent des **mentions d'information parcellaires voire inexistantes** sur les messages électroniques reçus, tout particulièrement en ce qui concerne **les modalités d'exercice du droit d'opposition** à recevoir des messages ultérieurs ainsi que **l'origine des informations utilisées**. [REDACTED]

Cette insuffisante information des personnes a naturellement provoqué de nombreuses questions adressées à l'Observatoire, qui a mis en ligne sur le site internet dédié plusieurs contenus portant en particulier sur l'origine des informations utilisées par les partis. Les témoignages concernant les modalités d'exercice du droit d'opposition ont en revanche été traités en tant que plaintes et l'Observatoire est toujours en attente des réponses des partis concernés sur ce point.

Comme vos rapporteurs l'ont déjà souligné, l'insuffisante information des personnes, fournie par les partis politiques ou par les consulats, a tout particulièrement touché les Français de l'étranger et l'utilisation des listes électorales consulaires, (cf. *supra*).

Il arrive également que les **mentions d'information** figurant sur les messages électroniques soient **erronées** :

- **en droit** : plusieurs courriels adressés, par le PS comme l'UMP, sur la base des listes électorales consulaires ont mentionné l'article L.330-4 du code électoral comme fondement juridique permettant l'accès à ces listes, alors que ces dispositions concernent uniquement les élections législatives (l'article L.28 constitue le fondement juridique pertinent pour l'élection présidentielle) ;
- **en fait** : certains courriels adressés par le PS aux Français de l'étranger ont fait état d'une inscription sur les listes de diffusion lors des élections primaires ou d'une inscription directe sur le site internet du candidat alors que les informations utilisées provenaient des listes électorales consulaires.

Les nombreuses interrogations et plaintes adressées à l'Observatoire témoignent, selon vos rapporteurs, de la nécessité de renforcer l'information des personnes concernées, avant toute réception de messages de prospection et à chaque message reçu.

**Préconisations de l'Observatoire :**

- rappeler aux partis politiques, dans le cadre de la campagne pour les élections législatives, leurs obligations d'information des personnes concernées, et tout particulièrement la nécessité de faire figurer l'information des origines utilisées et les modalités d'exercice du droit d'opposition.

**D. Points divers**

Les autres témoignages ou plaintes reçus ainsi que les actions de veille effectuées par l'Observatoire ont permis d'identifier d'autres points problématiques. Ils sont cependant trop divers pour faire l'objet de développements spécifiques et leur traitement par l'Observatoire est parfois toujours en cours.

Vos rapporteurs peuvent néanmoins citer les **soupons de non-respect du délai légal prévu à l'article 49 du code électoral**, aux termes duquel : « *A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est également interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale* ». Les témoignages reçus à cet égard proviennent cependant de Français établis à l'étranger et pourraient donc s'expliquer par un simple problème de décalage horaire. L'Observatoire a donc pris attache avec les partis concernés et est en attente de réponse sur ce point ; il a également informé la Commission de contrôle de ces témoignages. Ce point sera donc développé dans le cadre du bilan définitif de l'Observatoire.

L'Observatoire a en outre pu constater que **certains partis ou personnalités politiques invitent leurs sympathisants à relayer leurs messages de prospection auprès de leur entourage**. Si la fourniture de répertoires téléphoniques ou électroniques à des partis ou candidats a été abordée dans la recommandation du 26 janvier 2012, vos rapporteurs soulignent que la pratique consistant à relayer directement les messages reçus est plus problématique au regard de la loi « Informatique et Libertés » : ces répertoires sont en effet des traitements mis en œuvre à des fins exclusivement personnelles, qui ne relèvent donc pas du champ d'application de la loi. Dans la mesure où les campagnes pour les élections législatives devraient, selon toute vraisemblance, s'appuyer plus largement sur ces pratiques, vos rapporteurs aborderont ce point lors de la présentation du bilan définitif de l'Observatoire.

La question des « **enquêtes réalisées auprès des internautes** » via des réseaux sociaux ou des sites Internet, plus communément appelées « **sondages de masse** », a également fait l'objet de premiers travaux de la part de l'Observatoire. Pour rappel, ces enquêtes ne peuvent pas être qualifiées de « sondage » puisqu'il n'est pas fait appel à un panel représentatif. Elles échappent à ce titre à la compétence de la Commission des Sondages.

Durant la campagne électorale officielle, l'Observatoire a observé la prolifération des sites Internet et applications smartphones proposant d'établir le profil politique de l'internaute et diffusant des statistiques sur les soutiens à un candidat politique. Ces enquêtes doivent être analysées afin d'en vérifier le caractère anonyme (absence de

collecte de données identifiantes) et, dans le cas contraire, de procéder à leur mise en conformité avec les dispositions de la loi « Informatique et Libertés ». L'Observatoire continuera donc ses travaux sur ce point, le cas échéant en concertation avec la Commission des Sondages.

Enfin, vos rapporteurs soulignent que **plusieurs aspects abordés dans la recommandation** du 26 janvier 2012 ou dans le guide pratique qui en est issu, **n'ont finalement pas fait l'objet de plaintes ou de problèmes particuliers**, comme cela avait pourtant été anticipé.

Il en est ainsi de la **prospection politique effectuée par téléphone** : seules 3 plaintes ont concerné la communication politique par **réception de SMS**, alors même que ce moyen a été jugé très intrusif par la Commission dans ses recommandations en la matière et que, selon l'étude publiée sur le site de la CNIL, il s'agit en effet du moyen de communication jugé le plus intrusif par les Français. Il est cependant probable que les élections législatives, plus proches du terrain, occasionnent davantage de plaintes à ce sujet. De même, seule une plainte a concerné **l'utilisation d'automates d'appel**.

Vos rapporteurs soulignent également **l'absence de plaintes relatives à l'utilisation des réseaux sociaux à des fins de communication politique**. Les **pétitions sur internet** d'ont pas davantage constitué un support privilégié pour les candidats et les partis politiques

### III. CONCLUSIONS

A l'issue de ce premier bilan, vos rapporteurs tirent **deux conclusions principales** :

- **Le dispositif adopté par la CNIL pour encadrer la communication politique effectuée durant les campagnes électorales de 2012 s'est avéré efficace** : la recommandation et le guide pratique, conformément à l'objectif initial, ont permis à l'Observatoire et aux services de la CNIL de répondre rapidement à la grande majorité des sollicitations (plaintes, demandes de conseil ou d'information, formalités préalables, etc.) et l'Observatoire a fonctionné de manière souple et réactive.
- **La majorité des plaintes occasionnées par ces campagnes sont finalement assez classiques en termes de prospection** et les outils mis en place ont donc été largement suffisants pour les prendre en charge.

Dès maintenant, les préconisations de l'Observatoire présentées dans ce premier bilan seront adressées aux principaux partis politiques dans la perspective de leurs campagnes législatives.

Certaines pistes de travail restent cependant à approfondir et certaines recommandations de la CNIL gagneraient à être davantage précisées. Ce travail sera donc accompli avant de présenter un bilan définitif de l'Observatoire, à la Commission tout d'abord, puis au Gouvernement et à l'ensemble des acteurs de la communication politique (principales formations politiques, entreprises du secteur).

