

Communication présentée en séance plénière le 20 septembre 2016

20160920-SP-ObservatoireElections- Communication_VD.docx

*Pour un encadrement des logiciels de stratégie
électorale*

Mme Dominique CASTERA

Rapporteur

Avec le concours de :

■■■■■, Juriste au service des affaires régaliennes et des collectivités
territoriales

■■■■■

■■■■■, Juriste au service des plaintes

■■■■■ Juriste au service des plaintes

■■■■■

SOMMAIRE

Communication relative aux travaux de l'Observatoire des élections	1
I. L'exercice des missions traditionnelles de la CNIL en matière de « communication politique »	4
A. L'accompagnement des responsables de traitement	4
B. L'instruction des plaintes reçues par la CNIL	6
1. Les élections départementales et régionales	7
2. Les autres sujets	8
C. Les contrôles effectués	10
II. Des modes d'action renouvelés	11
A. Une opération conjointe avec l'Association des Maires de France (AMF) et l'organisation d'un « live-tweet »	11
B. L'édition d'un guide commun CNIL/CSA	12
C. La conduite d'auditions concernant les nouveaux outils de campagne	13
1. Les fonctions des logiciels de stratégie électorale	14
2. Les données traitées par ces logiciels	16
3. Les problématiques « Informatique et Libertés » liées à ces outils	18
4. Les suites proposées par votre rapporteur	21
LISTE DES ANNEXES	23
ANNEXE 1 :	23
ANNEXE 2 :	23

Résumé / synthèse de la position de la CNIL

Votre rapporteur souhaite tout d'abord présenter brièvement les principales actions menées par l'Observatoire des élections, depuis le précédent bilan examiné en séance plénière du 9 octobre 2014, dans le cadre des missions « traditionnelles » de la Commission. Ainsi, les plaintes reçues par la Commission en matière de communication politique, les principaux contrôles diligentés en la matière, ainsi que les demandes de conseil les plus substantielles adressées à la CNIL seront donc rapidement évoquées (I). De nouvelles modalités d'action ont en outre été expérimentées, en collaboration avec d'autres organismes intervenant, à des degrés divers, dans la sphère politique et électorale : l'Association des Maires de France (AMF) et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA). De même, l'Observatoire a entamé un travail exploratoire d'appréhension des nouvelles pratiques de communication politique, en menant une série d'auditions auprès des sociétés fournissant aux candidats et partis politiques des « logiciels de stratégie électorale ». Votre rapporteur souhaite donc rendre compte de ces actions à la séance plénière de la Commission. Il propose en outre une première grille de lecture applicable à ces nouveaux dispositifs, qu'il conviendra, si la Commission en est d'accord, de préciser dans les mois à venir afin de mieux encadrer leur utilisation du point de vue de la protection des données personnelles (II).

Votre rapporteur souhaite tout d'abord présenter brièvement les principales actions menées par l'Observatoire des élections, depuis le précédent bilan examiné en séance plénière du 9 octobre 2014, dans le cadre des missions « traditionnelles » de la Commission. Ainsi, les plaintes reçues par la Commission en matière de communication politique, les principaux contrôles diligentés en la matière, ainsi que les demandes de conseil les plus substantielles adressées à la CNIL seront donc rapidement évoquées (I).

De nouvelles modalités d'action ont en outre été expérimentées, en collaboration avec d'autres organismes intervenant, à des degrés divers, dans la sphère politique et électorale : l'Association des Maires de France (AMF) et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA). De même, l'Observatoire a entamé un travail exploratoire d'appréhension des nouvelles pratiques de communication politique, en menant une série d'auditions auprès des sociétés fournissant aux candidats et partis politiques des « logiciels de stratégie électorale ». Votre rapporteur souhaite donc rendre compte de ces actions à la séance plénière de la Commission. Il propose en outre une première grille de lecture applicable à ces nouveaux dispositifs, qu'il conviendra, si la Commission en est d'accord, de préciser dans les mois à venir afin de mieux encadrer leur utilisation du point de vue de la protection des données personnelles (II).

I. L'EXERCICE DES MISSIONS TRADITIONNELLES DE LA CNIL EN MATIERE DE « COMMUNICATION POLITIQUE »

A. L'accompagnement des responsables de traitement

Depuis le bilan de l'Observatoire des élections présenté le 9 octobre 2014, la CNIL a reçu **plusieurs demandes de conseil** portant sur la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel à des fins de communication politique. Au regard du changement substantiel des pratiques en matière de prospection politique (cf. *infra*), le nombre de demandes reçues reste néanmoins particulièrement faible.



[REDACTED]

[REDACTED]

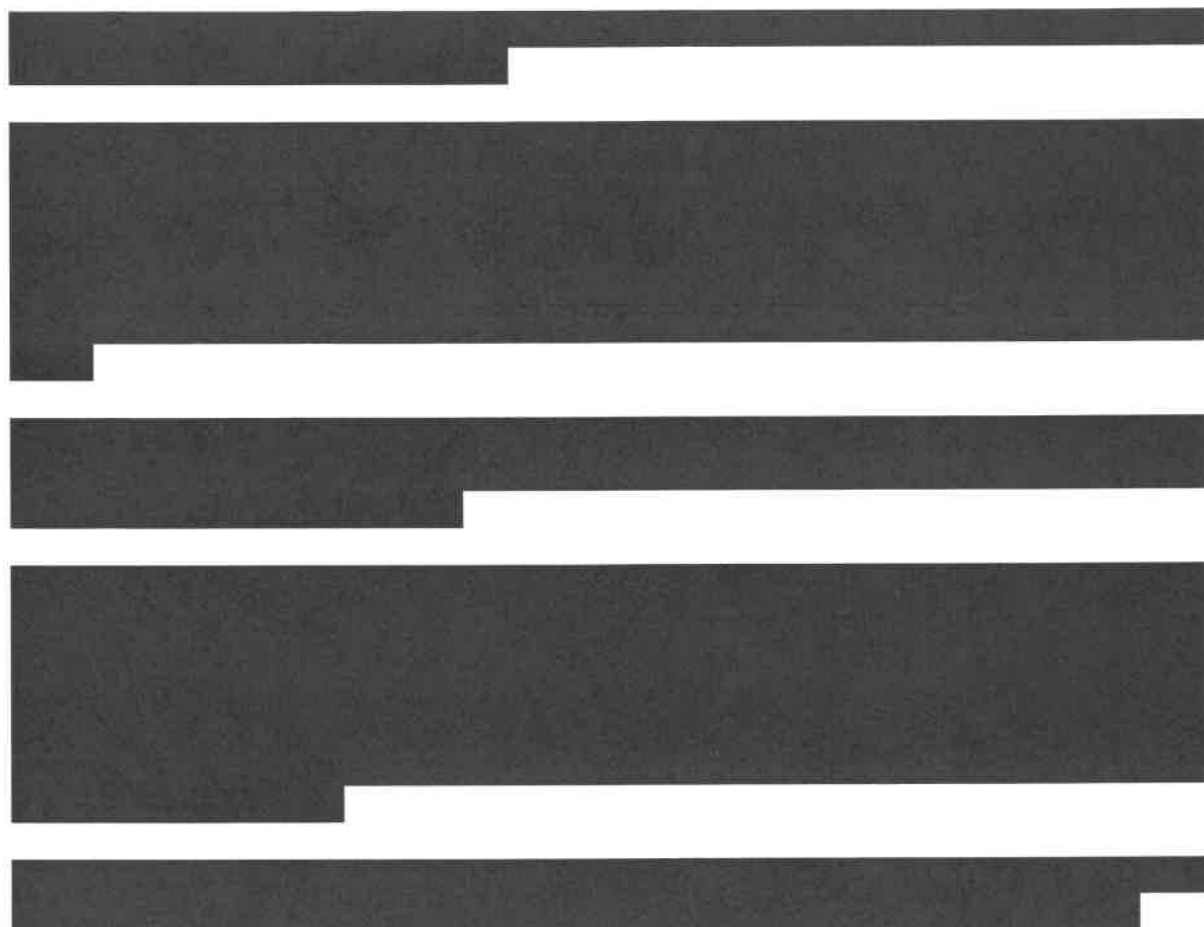
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



B. L'instruction des plaintes reçues par la CNIL

Depuis le bilan de l'Observatoire des élections présenté le 9 octobre 2014, le service des plaintes a reçu 154 plaintes dirigées à l'encontre de partis politiques ou de candidats¹. Globalement, les motifs de ces plaintes sont identiques à ceux déjà identifiés dans le cadre des précédentes élections, présentées dans le cadre de plusieurs communications en séance plénière.

53 de ces plaintes sont relatives à des demandes ou aux difficultés d'opposition des personnes.

50 autres plaintes émanent de personnes souhaitant connaître l'origine des données les concernant qui ont été utilisées ou obtenir une copie de ces informations. Par ailleurs, dans 4 cas, les plaignants indiquaient que leurs données avaient été communiquées à des tiers non autorisés.

43 plaintes sont relatives à une collecte illicite ou déloyale des données.

3 plaintes concernent des demandes de rectification de données.

¹ La période considérée va du 9 octobre 2014 au 5 septembre 2016.

Dans 12 de ces plaintes, les personnes ont dénoncé un détournement de finalité de données ; dans 12 autres plaintes, des atteintes à la sécurité des traitements².

S'agissant des vecteurs de prospection utilisés : 55 de ces plaintes concernent de la prospection effectuée par courriel, 5 de la prospection par SMS, 4 de la prospection postale et 48 de la prospection téléphonique (automates d'appels compris).

1. Les élections départementales et régionales

L'année 2015 a été marquée par le déroulement des élections départementales les 22 et 29 mars, ainsi que celui des élections régionales les 6 et 13 décembre.

Les élections départementales ont suscité peu de plaintes auprès de la CNIL, qui en a enregistré 14. Les difficultés rencontrées par les plaignants sont restées classiques et ont principalement concerné des demandes d'opposition à recevoir de la prospection politique par courriel ou par téléphone (envoi de SMS ou appels au domicile).

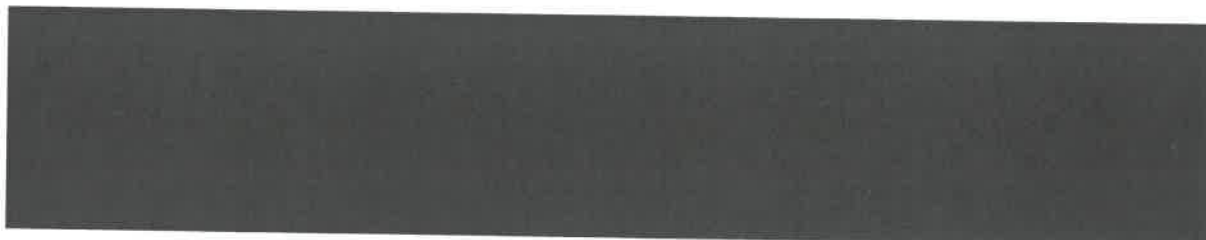
En revanche, à l'occasion des élections régionales, la CNIL a été destinataire d'un grand nombre de témoignages relatifs à la réception de messages non sollicités de communication politique, principalement entre les deux tours des élections. Il semble en effet que la crainte d'un abstentionnisme élevé après la faible participation observée au premier tour a conduit les candidats à multiplier les campagnes de prospection à destination des électeurs.

La CNIL a ainsi reçu, par le biais de la boîte de réception électronique de l'Observatoire, près de 150 témoignages, dont 66 ont été transformés en plainte, dirigés contre des candidats issus de partis politiques divers, tant de droite que de gauche.

Ces plaintes se répartissaient de la façon suivante :

- 46 relatives à de la prospection téléphonique dont 43 relatives à la réception de messages par le biais d'automates d'appels ;
- 16 relatives à de la prospection par courriel ;
- 2 relatives à de la prospection par SMS ;
- 2 relatives à de la prospection postale.

Ces chiffres démontrent une nouvelle fois que la prospection par automate d'appels est jugée particulièrement intrusive par les électeurs, certaines réactions ayant été particulièrement vives.



² Le cumul des plaintes est supérieur au nombre de plaintes par catégorie dans la mesure où certaines plaintes dénonçaient plusieurs violations de la loi « Informatique et Libertés ».

Peu de détails ont cependant été fournis sur les opérations de prospection téléphonique effectuées par automates d'appels et le contrôle a finalement été clôturé.

Ainsi, l'instruction de ces plaintes a de nouveau mis en évidence les difficultés pour la CNIL de disposer de preuves suffisantes pour mettre en œuvre son pouvoir de sanction lorsque son attention est appelée sur des manquements à la loi « Informatique et Libertés ». En effet, même lorsque les services disposent d'un grand nombre de témoignages et plaintes, ceux-ci peuvent s'avérer insuffisants pour permettre de caractériser les violations de la loi. En outre, le recueil du consentement avant toute prospection politique n'est prévu par aucune loi, mais fait simplement l'objet d'une recommandation de la CNIL.

2. Les autres sujets

Les campagnes actuellement menées pour les élections à venir, principalement en vue de la participation à la consultation de la droite et du centre, ont déjà donné lieu à plusieurs plaintes, portant principalement sur l'origine des coordonnées utilisées à des fins de prospection et les difficultés des destinataires des messages de communication politique à ne plus en recevoir³.

Les référendums, consultations primaires et autres consultations politiques donnent souvent lieu à des saisines de la CNIL de personnes s'interrogeant sur le respect de la loi « Informatique et Libertés », ainsi que de personnes souhaitant faire annuler la consultation – parfois même avant qu'elle ne soit terminée. La Commission est ainsi souvent instrumentalisée par des opposants à la consultation ou par des candidats exclus de l'élection.

Deux des plaignants mettaient notamment en cause la sincérité du résultat de cette opération, et arguaient du fait que la recommandation de la CNIL du 21 octobre 2010 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique était méconnue, dans la mesure où le dispositif ne permettait pas d'éviter les votes multiples et de garantir l'anonymat des votants. Le

³ Si certaines de ces plaintes se sont réglées rapidement, par contact informel avec les équipes de campagne des candidats ou les appareils des partis concernés, d'autres sont encore en cours d'instruction.

plaignant à l'origine de la troisième plainte attirait l'attention de la CNIL sur les risques de collecte massive de données personnelles pouvant permettre [REDACTED] de procéder ultérieurement à de la prospection politique, les identités des votants n'étant pas anonymisées.

[REDACTED]

En outre, la CNIL a rappelé que la consultation en cause n'entrait pas dans la catégorie des « élections politiques » visées par la recommandation de la CNIL du 21 octobre 2010, celle-ci ne trouvant pas à s'appliquer à cette consultation privée organisée sans référence à un corps électoral déterminé ou une liste de votants préétablie.

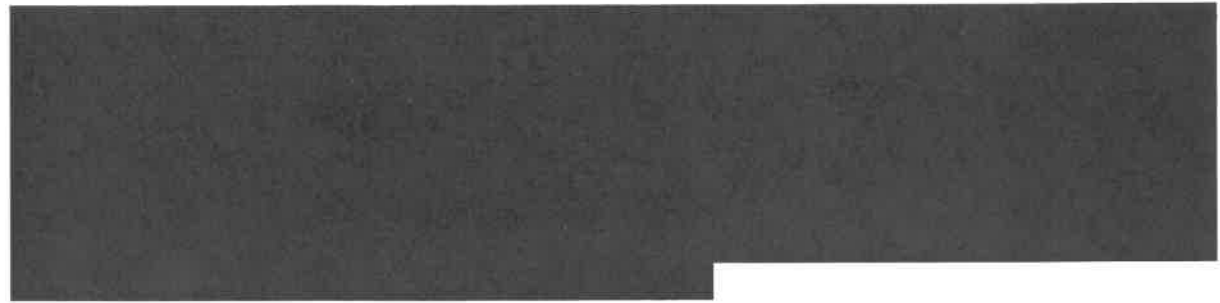
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



Enfin, bien que ne participant pas aux scrutins départemental et régional organisé en 2015, **les Français de l'étranger** ont, comme d'habitude, saisi la CNIL de plusieurs plaintes portant sur l'origine des coordonnées utilisées pour leur adresser des messages électroniques de prospection politique, certains soupçonnant même les consulats de « vendre » les informations figurant au registre des Français de l'étranger⁴.

C. Les contrôles effectués

Les services de la CNIL ont récemment effectué deux séries de contrôles auprès de partis politiques




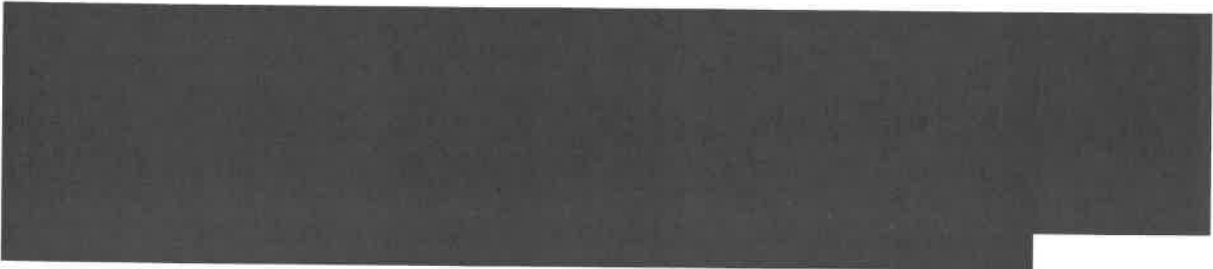
Dans le premier cas, il est en effet apparu intéressant, au regard notamment de la sensibilité du traitement concerné, de vérifier la pertinence des données collectées, les modalités d'informations des personnes, la présence de dispositifs de « tracking » et de cookies, ainsi que les mesures de sécurité entourant ce dispositif de collecte en ligne.

Les constats effectués ont fait apparaître des manquements, fréquemment rencontrés lors des contrôles en ligne, en matière d'information des personnes, de consentement au dépôt de cookies et d'obligation de veiller à la sécurité des données traitées.



⁴ Pour rappel, les textes en vigueur prévoient expressément que les coordonnées électroniques des Français de l'étranger figurent sur les listes électorales qui leur sont propres. Les partis et candidats pouvant obtenir communication et copie de ces listes privilégient donc, notamment du fait de l'éloignement et de la dispersion des Français de l'étranger, la communication par message électronique. Si le ministère des Affaires Étrangères permet désormais aux Français de l'étranger de choisir l'adresse électronique figurant sur les listes électorales consulaires (qui peut donc être différente de celle fournie au consulat pour des raisons administratives), force est de constater que la diffusion de cette information reste lente. En outre, l'absence d'application de la loi du 6 janvier 1978 modifiée aux fichiers constitués hors de France rend difficile l'intervention de la CNIL à l'égard des fichiers de prospection politique constitués à partir des listes électorales consulaires obtenues hors de France et mis en œuvre à l'étranger.



Les services de la CNIL ont également mené des opérations de contrôle en ligne et sur place, à la suite de la révélation de l'existence, sur le site web d'un parti politique, d'une faille de sécurité donnant accès à une interface de gestion des demandes d'adhésion. Cette faille donnait accès à près de 100 000 demandes d'adhésion effectuées en ligne depuis le mois de janvier 2010, dont plus de 70 000 avaient été finalisées (demandes validées, paiement effectué et transférées dans la base adhérents du parti).

La formation restreinte de la Commission a été saisie de ce dossier.

En conclusion, il apparaît que les constats établis lors des dernières élections gardent toute leur pertinence. En effet, si les électeurs continuent d'avoir une attente forte vis-à-vis de la Commission sur ce sujet, les mesures d'accompagnement des partis politiques et des candidats, mises en œuvre depuis 2012 en particulier, sont aujourd'hui insuffisantes pour assurer un haut niveau de protection des données personnelles des électeurs. Il ne semble pas davantage que les solutions « répressives » à disposition de la CNIL soient pleinement adaptées à ce secteur d'activité particulier.

Conformément à ces constats, d'autres actions ont dès lors été entamées ou mises en œuvre afin de favoriser une meilleure conformité des pratiques à la loi « Informatique et Libertés ».

II. DES MODES D'ACTION RENOUVELES

A. Une opération conjointe avec l'Association des Maires de France (AMF) et l'organisation d'un « live-tweet »

Afin d'améliorer la diffusion des recommandations de la CNIL en matière de communication politique, piste identifiée dans le rapport précité de 2014, deux opérations ont été menées dans le cadre des élections régionales de décembre 2015.

Ces élections inauguraient un nouveau mode de suffrage et un partenariat privilégié a pu être noué entre l'AMF et la CNIL, cette association pouvant constituer un relai efficace et puissant des actions de la Commission en la matière.

Le 10 novembre 2015, soit au lendemain de la date de clôture du dépôt des candidatures pour le 1^{er} tour, l'AMF a ainsi diffusé, au sein de son outil de communication à destination des élus, la lettre « *Maire-info* », une note de bonnes

pratiques en matière de communication politique préparée par la CNIL. Ce support a également été publié le jour même par la CNIL, à l'occasion de son communiqué de presse annonçant la réactivation de l'Observatoire de la Commission en perspective des élections régionales.

Depuis, la CNIL poursuit les échanges avec l'AMF et a notamment formulé une offre de service dans le souci de répondre au besoin essentiel de formation des élus et candidats en matière d'utilisation de données personnelles à des fins de communication politique.

On soulignera par ailleurs que les services de la CNIL ont également pris l'initiative, avant les élections régionales, d'organiser un *live tweet* sur l'encadrement « Informatique et Libertés » des opérations de communication politique.

Si cette opération de communication n'a pas suscité de questions particulières, elle a permis de rappeler sur les réseaux sociaux les dispositions de fond de la loi et les recommandations de la CNIL en la matière.

B. L'édition d'un guide commun CNIL/CSA

Dans la même perspective d'amélioration de la diffusion des recommandations de la CNIL, l'Observatoire a proposé de mener une initiative commune de certaines autorités administratives impliquées dans la régulation d'activités politiques. Il est en effet apparu qu'une opération de communication conjointe de plusieurs régulateurs pouvait permettre d'élargir la surface de communication de chacune de ces autorités et de participer ainsi à une meilleure diffusion des principales recommandations de la CNIL en matière de communication politique.

C'est pourquoi la CNIL a souhaité qu'un support commun soit produit et diffusé simultanément par chaque partie prenante, reprenant les principes essentiels de chaque législation et les recommandations principales de chacune de ces AAI dans leur champ de compétence respectif.

Le premier organisme sollicité fut le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), dont l'activité rencontre un fort écho médiatique en période électorale. Votre rapporteur a donc rencontré les deux conseillères en charge du pluralisme au sein de ce collège du CSA, Mme Sylvie Pierre-Brossolette et Mme Francine Mariani-Ducray, qui ont accepté la proposition de la CNIL.

Les autres autorités sollicitées (Commission Nationale des Comptes de Campagne et de Financements Politiques et Commission des Sondages) n'ont pas pu donner suite, pour des raisons de calendrier.

Eu égard aux différences qui caractérisent les objets de la régulation de la CNIL (les responsables de traitement, c'est-à-dire les candidats et partis politiques) et du CSA (les médias), il a été décidé de produire des documents assez généraux, permettant au public, aux médias et aux différents organismes politiques de prendre connaissance, en quelques pages, des principes essentiels de la législation que chacune de ces AAI est chargée de contrôler.

Ainsi, il s'agira pour la CNIL de présenter ses missions principales, les principes essentiels de protection des données applicables aux activités politiques de manière générale, à l'organisation de primaires et aux opérations de prospection par voie électronique.

Ce guide devrait être rendu public à la fin du mois de septembre. Il sera introduit par un éditorial commun aux deux présidents, insistant sur la nécessité d'une inter-régulation dans le cadre des mutations induites par le numérique, qui concernent également les activités du CSA. Il sera enfin mis en ligne sur les sites internet des deux institutions le même jour.

C. La conduite d'auditions concernant les nouveaux outils de campagne

Dans une démarche plus prospective, et dans la perspective des échéances électorales prévues en 2017 et des primaires lancées par les différentes tendances politiques au dernier trimestre 2016, l'Observatoire des élections de la CNIL a enfin conduit, de mars à juin 2016, une série d'auditions des principaux prestataires proposant aujourd'hui sur le marché français des logiciels de stratégie électorale.

Il s'agissait, dans une démarche exploratoire et proactive, de rassembler des éléments de compréhension des évolutions en cours et des éventuels risques ainsi que d'envisager les recommandations que la CNIL pourrait émettre afin d'accompagner le déploiement de ces nouveaux outils dans le respect de la loi « Informatique et Libertés ». Un autre objectif de ces auditions était de sensibiliser aux enjeux de protection des données personnelles ces acteurs qui, étant donnée la relative concentration du secteur, constituent un relai prometteur auprès des candidats responsables de traitements qu'ils auront ou ont déjà pour clients.

Au tournant des années 2010 se sont en effet développées en France des offres de logiciels proposant aux candidats d'améliorer la gestion de leurs campagnes électorales. Ces nouveaux logiciels sont susceptibles d'exercer un fort impact sur la vie électorale et politique dans les années à venir. Leur visibilité publique et médiatique s'accroît rapidement.

[REDACTED]

[REDACTED]



1. Les fonctions des logiciels de stratégie électorale

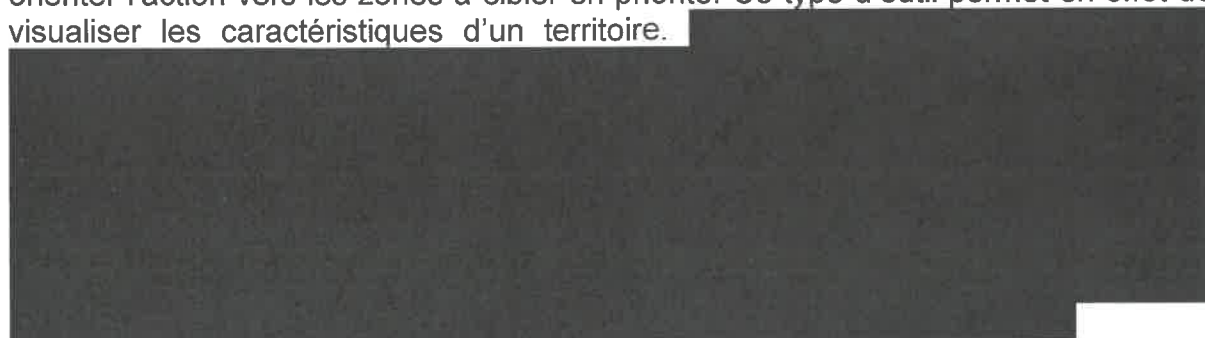
Schématiquement, on peut repérer **trois grandes fonctions de ces logiciels**. Il faut cependant garder à l'esprit que les logiciels varient de l'un à l'autre et que chacun des logiciels, pris individuellement, ne remplit donc pas l'ensemble de ces trois fonctions.

Une fonction de base de ces outils est **l'optimisation des données existantes et le croisement des fichiers dont dispose déjà le candidat** mais dont il ne tire pas forcément tout le parti possible. C'est une fonction que l'on retrouve dans l'ensemble des logiciels. Il s'agira par exemple de permettre à un candidat de croiser son fichier d'adhérents avec ses followers sur Facebook.

Une deuxième fonction est l'animation et la mobilisation par le candidat de sa « communauté ». Autrement dit, il s'agit d'une fonction de communication politique visant une communauté qui peut aller d'un premier cercle de militants à mobiliser pour mener une opération de porte-à-porte jusqu'à un cercle plus large de sympathisants et contacts occasionnels qu'il s'agit d'informer sur la campagne (newsletter, etc.). Il est probable que l'emploi de ces outils soit facteur d'une réduction de l'envoi intempestif de mails et en général du spam, impliquant le recours à une communication politique plus réfléchie que celle ayant conduit aux abus constatés par la CNIL à l'occasion de précédentes campagnes.



Une autre fonction des logiciels de prospection électorale est de cartographier le territoire de la campagne de façon à moduler géographiquement un discours ou à orienter l'action vers les zones à cibler en priorité. Ce type d'outil permet en effet de visualiser les caractéristiques d'un territoire.



Il semble qu'à l'heure actuelle, l'échelle de ciblage soit le quartier, la circonscription électorale. La question doit cependant être posée de

⁶ Le compte-rendu de chacune de ces auditions est disponible en annexe à la présente communication.

l'éventualité du passage à un ciblage individuel de l'électorat. Nos interlocuteurs en disent peu à ce sujet, mais force est de constater que, en bon connaisseurs des pratiques américaines, ils ont probablement à l'esprit d'autres possibilités.

Chaque prestataire propose en fait des produits qui diffèrent de ceux de ses concurrents. Il est cependant éclairant de relever que le développement de ces logiciels s'inscrit dans quelques tendances générales :

- **Le renouveau du porte-à-porte dans les stratégies électorales.** L'une des tendances majeures à l'origine du développement de ces outils est la volonté de ranimer une participation électorale qui baisse structurellement dans nombre de grandes démocraties libérales depuis plusieurs années. Dans les années 1990, les sciences politiques aux Etats-Unis constatent la corrélation entre baisse de la participation électorale, déclin du porte-à-porte et recours croissant à l'outil télévisuel pour faire campagne depuis les années 1960. Des études mettent parallèlement en évidence l'efficacité du porte-à-porte comme outil de mobilisation électorale. En 2000, le résultat particulièrement serré de la présidentielle américaine fait prendre conscience aux responsables politiques de la nécessité de trouver des réserves de voix supplémentaires. La solution qui se dégage de ces constats consiste à identifier les zones cumulant forte abstention et sensibilité politique proche d'un candidat donné pour y concentrer une action de porte-à-porte à même de relancer la participation électorale des abstentionnistes et de faire basculer l'élection. Le numérique offre à partir des années 2000 des outils particulièrement adaptés à la mise en œuvre de ce type de stratégie. La campagne de Barack Obama en 2008 y a particulièrement eu recours, ce qui semble être un argument particulièrement important aux yeux des candidats français qui décident de faire le même choix.

-L'importation de techniques du marketing au service de la gestion des communautés politiques. Une autre caractéristique importante de ces outils est qu'ils se situent à la confluence de la politique et du marketing ou de techniques habituellement utilisées par les entreprises. Dans leur dimension d'animation d'une communauté de sympathisants, de militants et de contacts, ces outils s'apparentent à des CRM⁷.

-L'influence des pratiques américaines sur les pratiques politiques françaises.

⁷ La gestion de la relation client (GRC), ou gestion des relations avec les clients, en anglais customer relationship management (CRM), est l'ensemble des outils et techniques destinés à capter, traiter, analyser les informations relatives aux clients et aux prospects, dans le but de les fidéliser en leur offrant le meilleur service.

[REDACTED]. La législation sur la protection des données personnelles diffère dans les deux pays. Cette importation de logiciels américains par des acteurs souvent peu au fait des réalités juridiques peut donc comporter un risque de développement de pratiques illégales. [REDACTED]

Le marché de ces logiciels est, à en croire leurs promoteurs, en forte croissance en France [REDACTED]

Les principaux obstacles à la croissance de ce marché sont le plafonnement du financement des campagnes électorales en France [REDACTED] ainsi que les préventions d'ordre culturel : l'efficacité du porte-à-porte et l'inefficacité du tractage a ainsi été mise en évidence par la recherche. L'ignorance du monde de la recherche par le monde politique français (à l'inverse de la situation américaine) contribue à maintenir vivantes des pratiques dont l'inefficacité est pourtant avérée.

2. Les données traitées par ces logiciels

Les logiciels concernés exploitent des catégories de données diverses.

D'une manière générale, l'**open data** fournit une large part des données utilisées. Les logiciels visant à qualifier un territoire pour orienter l'action du candidat [REDACTED] mobilisent les données issues des analyses statistiques publiées par l'INSEE. Celles-ci, agrégées à l'échelle de quartiers de 1000 habitants, sont d'ordre socio-démographique (répartition des CSP, taux de chômage, résultats électoraux, taux d'abstention, etc.). Plus largement, les jeux de données mis en ligne sur le site data.gouv.fr peuvent être utilisés pour la même finalité. En un sens, des outils [REDACTED] fonctionnent comme des intermédiaires de réutilisation des données mises à disposition en open data (ils prennent les données brutes sur le portail data.gouv.fr et les injectent dans le logiciel, les fournissant à leurs clients sous forme de cartes constituant des outils d'aide à la décision). **En tout état de cause, il ne s'agit pas ici en principe de données personnelles.**

Les listes électorales semblent également constituer un pivot essentiel du fonctionnement de ces logiciels ou de la manière dont ils pourraient fonctionner à l'avenir. Elles sont accessibles librement en mairie ou en préfecture (clé USB), voire auprès des ministères de l'Intérieur ou des Affaires étrangères en ce qui concerne la liste consulaire (conformément au Code électoral). L'objectif de leur accessibilité est leur réutilisation à des fins de contrôle démocratique, à l'exclusion de tout usage commercial.

On sent bien la tentation qui peut exister chez les prestataires d'utiliser ces listes comme fichiers de base, d'autant plus que les logiciels permettent de croiser les données. Il est facilement imaginable que les listes électorales puissent constituer, à l'ère numérique, le point de départ de la constitution de fichiers de population à finalité électorale, à l'image de ce qui s'est fait aux USA ces dernières années.

Les listes d'émargement, [REDACTED], peuvent être croisées avec les listes électorales. Nous n'avons guère de visibilité précise à ce stade sur les pratiques des acteurs, mais on peut imaginer que de tels croisements, effectués sur plusieurs années, pourraient donner des indications sur l'appartenance politique et sur la tendance à l'abstention des électeurs (en observant qui a voté au premier et/ou au second tour en fonction de telle offre électorale).

Les fichiers d'adhérents et les autres catégories de contacts d'un parti ou d'un candidat politique peuvent être « injectés » dans la plupart de ces logiciels : fichiers d'adhérents, de sympathisants, de contacts, de prospects, de parrainage, de donateurs, etc. [REDACTED]

Enfin, les données issues des réseaux sociaux peuvent enrichir les données préalablement enregistrées dans l'outil par le candidat. Cette source de collecte de données constitue un point d'attention d'une importance particulière.

[REDACTED]

Il semble que la majorité des données importées depuis les réseaux sociaux concernent les internautes ayant fait le choix de se lier à la page du candidat (par exemple, en « aimant » ou s'abonnant à cette page). [REDACTED]

3. Les problématiques « Informatique et Libertés » liées à ces outils

Les problématiques que peuvent soulever les logiciels de stratégie électorale ne sont pas fondamentalement nouvelles pour la CNIL. Ces outils sont en effet directement importés, dans leurs modalités essentielles de fonctionnement, des logiciels utilisés en marketing et en communication digitale.

Ils concernent néanmoins un secteur d'activité particulier, la prospection politique, qui revêt au moins deux caractéristiques spécifiques. La protection des données traitées dans ce cadre fait en effet l'objet d'un encadrement juridique moins établi que celui qui caractérise la prospection commerciale (absence de dispositions légales spécifiques⁹, jurisprudence inexistante¹⁰). La sensibilité des données relatives aux opinions politiques est en revanche clairement établie par la loi « Informatique et Libertés » ; de même, la CNIL peut mesurer la sensibilité des citoyens face aux pratiques de prospection politique, tout particulièrement lorsqu'elle intervient par voie électronique ou par l'intermédiaire des réseaux sociaux.

Dans ces conditions, il importe tout d'abord de **rappeler les règles élémentaires de protection des données applicables à ces logiciels, en se basant tout à la fois sur les positions de la CNIL en matière de prospection commerciale et en matière d'utilisation de fichiers dans le cadre d'activités politiques¹¹.**

En premier lieu, la collecte et le traitement de données relatives aux opinions politiques des personnes, que ces opinions soient réelles, supposées ou « attribuées », sont assorties de conditions strictes, prévues aux articles 8-II-1° (consentement exprès), 8-II-3° (association ou organisme politique, à condition que les données ne correspondent qu'à l'objet de l'organisme, qu'elles ne concernent que les membres de celui-ci ou les personnes qui entretiennent avec lui des contacts réguliers et qu'elles ne soient pas communiquées à des tiers) et 8-II-4° (données rendues publiques par la personne concernée, « manifestement rendues publiques » aux termes du règlement européen) de la loi « Informatique et Libertés ».

Il en résulte plusieurs conséquences. Par exemple, il est interdit d'enrichir le profil d'un sympathisant, enregistré dans une base de données sous la responsabilité d'un parti ou d'un candidat, d'autres informations sensibles recueillies sur les réseaux sociaux

⁹ Code des postes et des communications électroniques (CPCE) pour la prospection commerciale

¹⁰ Arrêt Pages jaunes du Conseil d'Etat du 12 mars 2014 pour l'aspiration de données disponibles sur les réseaux sociaux à des fins commerciales, par exemple

¹¹ Il n'entre pas directement dans le propos de la présente communication d'analyser les impacts de ces logiciels sur la vie politique en général.

On pourrait également évoquer la possible tendance à l'atomisation d'un discours politique toujours plus ciblé, au détriment peut-être de la fonction de rassemblement des rituels électoraux. À l'inverse, ces outils sont aussi porteurs d'une revivification de la participation politique.

en l'absence de consentement exprès. De même, il est interdit de rendre public sur un réseau social ou accessible à des tiers non autorisés le lien qui unit un internaute et un candidat ou parti politique sans consentement exprès.

En outre, **la notion de « contacts réguliers » doit être interprétée strictement** et à l'aune des pratiques numériques des individus : si les « followers » sur Twitter et les « amis » sur Facebook, par exemple, peuvent légitimement être qualifiés de contacts réguliers d'un parti ou d'un candidat, il en est différemment, par exemple, des personnes qui « aiment » un contenu sur une page d'un réseau social ou d'un site institutionnel intégrant un plug-in social, des personnes qui partagent un tel contenu ou « retweet » un tweet. En effet, de telles actions doivent être distinguées d'une manifestation claire de volonté de la part des internautes d'entretenir des contacts réguliers avec un organisme politique, car elles peuvent revêtir de nombreuses significations.

En deuxième lieu, il convient de rappeler le principe de loyauté de la collecte des données, qui revêt une importance cruciale dans le cadre du recours aux réseaux sociaux. Comme le Conseil d'Etat l'a rappelé dans sa décision du 12 mars 2014, l'extraction de données disponibles sur les réseaux sociaux vers un traitement de données poursuivant une finalité distincte n'est pas conforme aux dispositions de l'article 6-1° de la loi « Informatique et Libertés » en l'absence d'information des personnes concernées, au moment de l'enregistrement des données ou lorsque celles-ci ont été communiquées pour la première fois au tiers.

Une telle utilisation des données rendues disponibles sur les réseaux sociaux nécessite dès lors, a minima, une information claire et complète de la part du responsable de traitement, conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée. Cette information est d'autant plus facile à fournir en cas de contact direct entre le responsable de traitement et l'internaute (type « follower » ou « ami »). En l'absence d'un tel contact – c'est-à-dire, par exemple, par aspiration automatique de profils non liés au responsable de traitement – il appartient néanmoins à ce dernier de fournir ces éléments d'information.

Quel que soit le cas de figure, cette information doit notamment permettre aux personnes d'exercer leurs droits « Informatique et Libertés », et tout particulièrement leur droit d'opposition. A cet égard, l'opposition à recevoir de la prospection politique doit pouvoir s'exercer de manière discrétionnaire, sans motif particulier, conformément à l'article 38 de la loi précitée. L'exercice de l'ensemble de ces droits doit en outre être facilité et garanti par le responsable de traitement, dans les conditions qui ont été fixées ou recommandées par la CNIL en matière de communication et de prospection politiques.

En troisième lieu, en ce qui concerne les données qui ne sont pas issues des réseaux sociaux, la recommandation de la Commission, formulée dès 2006 et généralisée en 2012, **concernant le recueil du consentement préalable des personnes à faire l'objet d'une prospection politique par voie de communication électronique** (SMS et MMS, automates d'appel, courriers électroniques), **doit être réaffirmée.**

Pour rappel, la Commission considère, en particulier en cas d'utilisation de bases de données non constituées par ces responsables de traitement (recours à des prestataires extérieurs), de n'utiliser que des fichiers de personnes ayant exprimé leur consentement à être démarchées par ce moyen (fichiers « opt-in »). Le consentement étant entendu comme une manifestation de volonté libre, spécifique et informée, la finalité de prospection politique doit être explicitement citée.

Eu égard aux possibilités de croisement et d'agrégation des données offertes par les logiciels de stratégie électorale et, par conséquent, de ciblage des électeurs, il importe en effet de se prémunir, au-delà même de la question spécifique de la collecte de données sur les réseaux sociaux, de toute collecte indirecte de données à l'insu des personnes concernées.

En quatrième lieu, la sécurité des données traitées dans ces logiciels, quel que soit leur mode de collecte (fichiers internes des candidats et partis, données issues des réseaux sociaux, etc.), **revêt une importance particulière.** Comme cela a été rappelé, l'absence de communication à des tiers des données relatives aux opinions politiques constitue une condition de licéité de leur traitement. En outre, l'article 34 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée fait obligation aux responsables de traitement de tenir compte de la nature des données et des risques présentés par le traitement. Au regard de la sensibilité des informations contenues dans ces logiciels, de leur volume et de leur précision, qui prennent une ampleur plus importante que dans les bases de données « classiques » des candidats et partis (cartographies précises de leur électorat, par exemple), il importe qu'un haut niveau de sécurité soit appliqué à ces logiciels.

Par exemple, des habilitations précises, prenant en compte des critères fonctionnels et géographiques, doivent par exemple être prévues pour accéder aux données. Dans la mesure où ces logiciels sont le plus souvent des services de gestion des données accessibles à distance (SaaS), il convient de sécuriser le transfert des données provenant de l'extérieur et leur intégration dans les bases.

La question du stockage de ces données se pose également : l'hébergement de l'ensemble des données relatives aux sympathisants politiques de telle ou telle grande formation sur un territoire étranger est susceptible de faire peser des risques importants et la Commission pourrait dès lors recommander un hébergement en France ou en Europe.

Ces règles élémentaires ne sont bien évidemment pas exhaustives des rappels ou des recommandations que la Commission pourrait être amenée à formuler prochainement. D'autres problématiques importantes, comme l'utilisation des listes électorales par les fournisseurs de logiciels eux-mêmes et, plus généralement, la réutilisation par ces derniers de l'ensemble des données traitées par leurs clients (marché « secondaire » de la donnée), les limites à fixer concernant le croisement de nombreuses catégories et sources de données qu'autorisent ces logiciels, ou encore la possibilité d'attribuer des opinions politiques à des individus sur le fondement d'autres données collectées par ailleurs, doivent être davantage analysées.

4. Les suites proposées par votre rapporteur

Les auditions menées par l'Observatoire ont permis de développer une réflexion prospective sur des outils probablement amenés à prendre une part importante dans la vie électorale française au cours des prochaines années et sur les enjeux « Informatique et Libertés » qu'ils peuvent soulever et qui devraient concentrer les efforts de mise en conformité du secteur. Elles ont également été l'occasion de sensibiliser à ces enjeux les prestataires, de diffuser auprès d'eux les principes de la loi et de mettre en exergue certaines bonnes pratiques en matière de gestion de fichiers. L'un des prestataires rencontrés s'est d'ailleurs doté d'un CIL à la suite de l'audition.

Il est néanmoins évident qu'un travail plus approfondi doit dorénavant être mené, afin de disposer de certitudes sur l'ensemble des fonctionnalités offertes par ces logiciels et d'analyser plus finement leur conformité à la loi « Informatique et Libertés ».

Votre rapporteur estime donc opportun de procéder par étape. Tout d'abord, il convient de disposer d'un **consensus de la séance plénière concernant les règles générales et élémentaires à appliquer à ces « nouveaux » logiciels.** La présentation de premières analyses par votre rapporteur poursuit cet objectif, qui apparaît nécessaire dans le contexte actuel.

En effet, les médias s'intéressent de plus en plus à ces nouveaux outils, qui vont vraisemblablement jouer un rôle très important dans les campagnes menées en 2016-2017.

[REDACTED]

[REDACTED]

Il convient ensuite de décliner et de préciser ces premiers rappels, en produisant des contenus à destination des différents responsables de traitement, mais également des prestataires et des électeurs.

[REDACTED]

Le rôle des prestataires ne doit en effet pas être négligé : au-delà des contraintes juridiques qui vont peser sur eux avec l'application du règlement européen, il apparaît que le recours croissant aux logiciels de stratégie électorale peut constituer un vecteur de professionnalisation de la communication des candidats et partis, ayant eu auparavant recours à des pratiques aussi intrusives que contre-productives. L'architecture [REDACTED], par exemple, est délibérément conçue pour réduire le harcèlement par courriel, rejoignant en cela les préoccupations de la CNIL.

L'accompagnement de ces prestataires pourrait dès lors permettre d'assurer un meilleur niveau général de protection des données traitées dans le cadre d'opérations de communication politique et, par conséquent, une diminution des plaintes reçues par la CNIL à cet égard. Le marché des logiciels de prospection électorale étant assez concentré, toucher ces quelques acteurs peut également être un levier pour atteindre la masse de leurs clients, responsables de traitements.

Dès lors, la rédaction d'un **support de communication à intégrer aux tutoriels des logiciels** de prospection électorale pourrait être envisagée, rappelant aux clients (candidats et partis politiques) les principales obligations légales qui s'imposent à eux¹³. Dans la même perspective, la CNIL pourrait proposer des **modèles de clauses contractuelles** liant les prestataires et les responsables de traitement, à l'image de ce qui a été fait concernant le cloud.

Le guide de la CNIL « communication politique », à destination des responsables de traitement, pourrait également être enrichi de nouveaux contenus plus adaptés à ces logiciels. **Des conseils pratiques, adaptés à chaque grand réseau social, pourraient enfin être mis à disposition des internautes** afin de se prémunir de toute collecte non désirée de leurs données à caractère personnel.

Si la Commission valide ces propositions, de tels contenus devraient pouvoir être élaborés d'ici la fin de l'année.

* * *

¹³ Chaque logiciel s'accompagnant d'un tutoriel qui guide le candidat dans son déploiement, la CNIL pourrait utilement proposer aux prestataires d'y insérer un court support complémentaire.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Communication relative au bilan des travaux de l'Observatoire des élections à l'issue des scrutins de 2014

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

