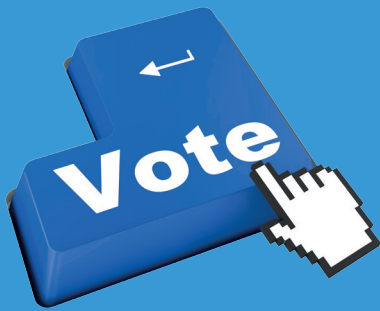


Campagnes électorales : tout savoir sur les règles CSA et CNIL



*Pluralisme dans les médias audiovisuels
Règles « Informatique et Libertés »*



univers numérique actuel transforme de façon durable nos sociétés. Numérisation de l'économie, de la communication, de la culture, de l'éducation, de la production audiovisuelle : toutes les activités sociales,

publiques ou privées, sont aujourd'hui touchées par cette lame de fond. L'avènement du numérique bouleverse ainsi les modes de production et de création de valeur des entreprises, les modalités de contrôle des autorités publiques, ainsi que les habitudes de consommation et les usages des services par les citoyens. Les rapports de force entre consommateurs et entreprises, entre citoyens et administrations, sont également affectés par cette révolution numérique.

La vie démocratique et politique est naturellement concernée par ces évolutions. A côté des moyens traditionnels de communication politique, se généralise le recours à internet, aux communications électroniques et aux réseaux sociaux par les responsables politiques. Les citoyens ont accès, par ailleurs, à une offre de médias audiovisuels entièrement renouvelée, marquée par la multiplication des supports et des offres de contenus. En particulier, les plateformes numériques, intermédiaires entre l'utilisateur et le contenu, jouent un rôle de plus en plus important.

Si les citoyens valorisent ce renouvellement de la vie politique et de l'expression démocratique, ils craignent aussi les risques de manipulation et de pression qui pourraient accompagner ces nouveaux outils.

Dans ce contexte et à l'approche d'échéances électorales majeures, il est donc essentiel d'affirmer un cadre juridique clair, accessible à tous et robuste permettant l'usage des moyens qu'offre aujourd'hui le numérique mais dans le respect de deux marqueurs des sociétés démocratiques : le pluralisme des courants d'expression politique, d'une part, et la protection des données personnelles des électeurs, d'autre part.

C'est pour cette raison que la CNIL et le CSA ont souhaité entamer une démarche commune, concernant la régulation de certaines activités de communication politique en période électorale.

L'objet du présent guide, commun à nos deux institutions, est de rappeler les principes élémentaires des lois relatives à la liberté de communication et à la protection des données personnelles applicables aux médias audiovisuels et aux gestionnaires de fichiers en matière de contenus ou d'activités à caractère politique.

En tant que régulateurs, nous avons en effet deux convictions.

La première, c'est que le respect des droits et libertés en matière de communication politique constitue un élément clé de la confiance des citoyens dans la vie démocratique à l'ère numérique.

La seconde, c'est que les acteurs de la vie démocratique – citoyens, candidats, partis et médias – ont besoin de connaître et comprendre l'ensemble des droits et obligations applicables à la communication politique de manière opérationnelle et pédagogique.

Cette double conviction est à l'origine du présent guide : si les législations et les autorités chargées de leur respect sont différentes, la communication politique, pour les citoyens comme pour les candidats, ne fait qu'un. Mettre à disposition de chacun un outil unique et pédagogique est donc une exigence pour les régulateurs. Puisse ce premier outil d'interrégulation contribuer à l'accompagnement de la communication politique à l'ère numérique et à la construction collective d'un cadre de confiance !

Isabelle
FALQUE-PIERROTIN
Présidente de la CNIL

Olivier
SCHRAMECK
Président du CSA

PLURALISME DANS LES MÉDIAS AUDIOVISUELS



1	Qu'est-ce que le pluralisme dans les médias audiovisuels ?	P.04	4	Quelle est l'action du CSA en matière de respect du pluralisme ?	P.08
2	Comment se décline concrètement le pluralisme dans les médias audiovisuels ?	P.05	5	Comment le principe de pluralisme se concilie-t-il avec la liberté éditoriale des médias ?	P.09
3	Quelles sont les particularités de l'élection présidentielle ?	P.06	6	Comment s'organisent les campagnes officielles audiovisuelles ?	P.10

RÈGLES INFORMATIQUE ET LIBERTÉS



7	Activités politiques et protection des données : quels sont les principes essentiels ?	P.11	10	Les primaires pour l'élection présidentielle : quels fichiers, quelles règles ?	P.15
8	Les droits « Informatique et Libertés » des électeurs : comment les respecter ?	P.13	11	Les fichiers de prospection politique : quel encadrement, quelles bonnes pratiques ?	P.16
9	Quelle est l'action de la CNIL en matière de communication politique ?	P.14	12	Les logiciels de stratégie électorale : quelles sont les règles applicables ?	P.18

QU'EST-CE QUE LE PLURALISME DANS LES MÉDIAS AUDIOVISUELS ?

La loi du 30 septembre 1986 précise le principe de la liberté de communication affirmé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : les radios et télévisions sont libres de communiquer et transmettre les idées, images et sons qu'elles désirent.

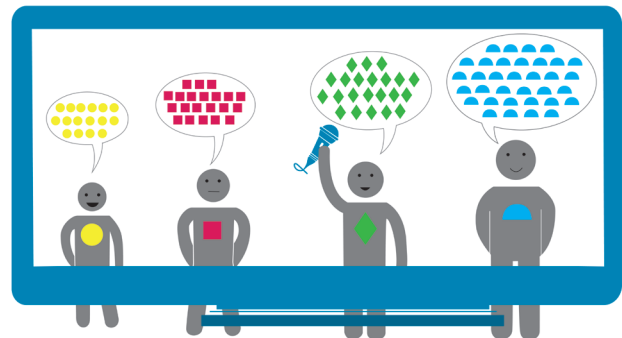
Pour autant, cette liberté n'est pas absolue. La loi fixe un nombre limité de motifs qui peuvent restreindre la liberté de communication ; on pense bien sûr aux motifs liés à la dignité de la personne humaine, au respect de l'ordre public, ou encore à l'incidence néfaste de certains programmes auprès du jeune public.

Une autre limite doit être particulièrement soulignée : **le respect du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion**. Ce principe garantit aux auditeurs et téléspectateurs une information diversifiée, permettant à chacun d'entre eux de se forger librement sa propre opinion.

C'est bien sûr dans le domaine politique que le principe de pluralisme s'applique avec le plus de force : celui-ci va garantir que les différents courants de pensée et d'opinion politique puissent s'exprimer dans chacun des médias ; chaque télévision ou radio traitant de sujets politiques devra permettre l'expression la plus diverse possible des partis ou personnalités politiques.

Le principe de pluralisme politique garantit à chaque électeur la liberté de se forger sa propre opinion, sans craindre d'être influencé par un média qui, délibérément ou non, aurait favorisé un parti ou une personnalité politique.

LE PLURALISME POLITIQUE,



C'EST UN TEMPS DE PAROLE ÉQUILIBRÉ
ACCORDÉ À CHACUN DES COURANTS POLITIQUES !

Le Conseil constitutionnel, ainsi, a estimé que « le respect du pluralisme est une des conditions de la démocratie ».

Concrètement, le respect du pluralisme politique doit conduire les radios et télévisions concernées à accorder, sur leurs antennes, **un temps de parole à chacun des courants politiques**.

Ces temps de parole doivent être **équilibrés** afin de refléter la réalité du paysage politique français : il ne s'agit pas seulement de donner la parole aux personnalités de toutes les sensibilités politiques, mais également de le faire dans des proportions correspondant à leur poids politique respectif.

FOCUS

QU'EST-CE QUE LE TEMPS DE PAROLE ?

Le temps de parole comprend toutes les interventions d'une personnalité politique. Ce temps de parole n'est pas mesuré qualitativement. Seule une comptabilisation est effectuée pour vérifier le respect des équilibres politiques. Toutefois, dans certaines situations, il est nécessaire d'analyser ces propos pour, lors d'une campagne électorale par exemple, ne pas les prendre en compte lorsqu'ils s'inscrivent dans l'exercice d'une fonction publique.

COMMENT SE DÉCLINE CONCRETEMENT LE PLURALISME DANS LES MÉDIAS ?

Les médias audiovisuels doivent respecter le principe de pluralisme politique de manière continue, c'est-à-dire lors des périodes électorales, mais également en dehors.

En dehors des périodes électorales, le principe de pluralisme s'apprécie entre quatre grands « blocs » :

- 1** Le premier bloc est constitué des temps d'intervention des membres du Gouvernement, de la majorité parlementaire ainsi que du Président de la République (à l'exclusion des propos que ce dernier tient dans le cadre de ses fonctions régaliennes) et de ses collaborateurs ;
- 2** Le deuxième bloc est constitué des temps d'intervention des personnalités appartenant à l'opposition parlementaire ;
- 3** Le troisième bloc est constitué des temps de parole des personnalités des formations parlementaires n'appartenant ni à la majorité ni à l'opposition ;
- 4** Enfin, le temps de parole des personnalités appartenant à des formations non représentées au Parlement.

L'opposition parlementaire doit se voir accorder au moins la moitié du temps de parole du « bloc majoritaire ». Les deux autres catégories doivent, elles, bénéficier d'un temps de parole équitable.

Ce principe trouve à s'appliquer également lors des « primaires » des partis politiques, qui ne constituent pas des élections officielles. Néanmoins, le CSA renforce sa vigilance, notamment par un contrôle dont la périodicité est renforcée.

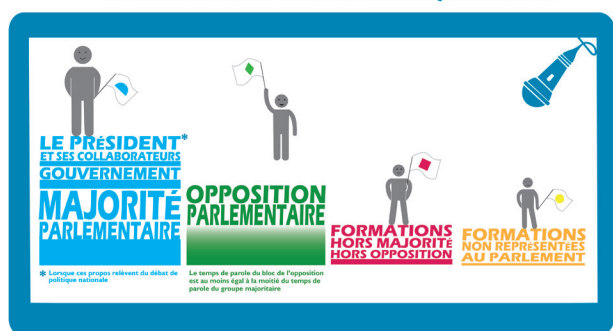
Lors des périodes électorales, qui sont des moments essentiels au cours desquels se forment les intentions de vote des électeurs, les règles du pluralisme politique sont renforcées. Des règles spécifiques s'appliquent à l'élection présidentielle, compte tenu de son rôle central dans la vie politique française (cf. fiche 3).

Pour ce qui est des autres scrutins, en plus du respect des règles du pluralisme « ordinaire » décrit ci-dessus, les radios et télévisions doivent procéder, pendant une période qui est généralement de 6 semaines précédant le scrutin, au décompte des temps de parole des candidats ou des partis politiques pour leurs propos liés à l'actualité électorale.

Ce temps de parole, spécifique à la campagne électorale, doit être accordé de manière **équitable**, c'est-à-dire qu'il doit refléter la représentativité du candidat ou du parti politique concerné.

Enfin, on peut rappeler que le traitement audiovisuel des campagnes électorales ne se limite pas au respect du seul principe du pluralisme politique ; en effet, les textes prévoient également d'autres dispositions telles que l'interdiction permanente des publicités à caractère politique, de faire état de tout sondage la veille et le jour du scrutin ou, encore, de communiquer tout résultat, partiel ou définitif, avant la fermeture du dernier bureau de vote.

EN DEHORS DES PÉRIODES ÉLECTORALES,
LE PRINCIPE DE PLURALISME S'APPRÉCIE ENTRE QUATRE « BLOCS »



FOCUS



QU'EST-CE QUE L'ÉQUITÉ ?

et du nombre d'élus dont peut se prévaloir le parti concerné. L'équité des temps de parole doit également s'apprécier au regard de l'actualité du candidat ou du parti politique : organisation de réunions publiques, capacité à animer la campagne, activité sur les réseaux sociaux, etc.

Le principe d'équité, qui se distingue de l'égalité, garantit un accès aux antennes des radios et télévisions proportionné par rapport au « poids » politique du candidat ou du parti concerné. Cette représentativité s'apprécie au regard de critères tels que les résultats précédemment obtenus et des sondages concernant l'élection en cours

QUELLES SONT LES PARTICULARITES DE L'ELECTION PRÉSIDENTIELLE ?



CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

Le respect du principe du pluralisme lors de l'élection présidentielle, du fait de son rôle central dans la vie politique française et donc de sa très forte médiatisation, présente certaines spécificités.

Les règles relatives à cette période électorale ont été confirmées et actualisées très récemment par la loi organique du 26 avril 2016 ; ces modifications ont été prises en compte par le CSA dans la fixation des conditions de traitement de celle-ci par les radios et les télévisions.

Pour l'élection présidentielle à venir, la période au cours de laquelle doit être respecté le principe d'équité entre candidats commence dès le 1er février 2017, et non pas simplement six semaines avant le premier tour. Avant la période dite de « campagne officielle », encadrée par la loi, le CSA distingue deux périodes dont les contraintes vont croissantes.

À compter du 1^{er} février, les radios et télévisions tiennent principalement un seul décompte du temps de parole, lié à l'élection à venir. On peut en effet raisonnablement penser que tous les propos d'une personnalité politique ont un lien, et une influence, avec l'élection à venir.

Deux exceptions à ce principe doivent néanmoins être soulignées : d'une part, lorsque le candidat s'exprime lors de circonstances exceptionnelles (attentats, catastrophes naturelles, etc.), d'autre part, lorsque l'un des candidats est investi de fonctions publiques. On ajoutera la situation du Président de la République lorsqu'il s'exprime dans le cadre de l'exercice de sa charge.

FOCUS



QU'EST-CE QUE LE TEMPS D'ANTENNE ?

Le temps d'antenne comprend, par exemple, les éditoriaux, revues de presse, commentaires politiques, débats entre experts et journalistes, reportages et analyses journalistiques.

Ces propos, qui participent incontestablement de la formation de l'opinion politique des citoyens, sont également soumis au principe d'équité.

Par ailleurs, le principe d'équité n'est pas limité au seul « temps de parole », mais également au « temps d'antenne ».

Dans la même logique, lors de la seconde période, l'équité doit être respectée dans des conditions de programmation comparable, de façon à éviter que des candidats ne soient exposés à des horaires (par exemple, la nuit) désavantageux en termes d'audience.

Lors de la période dite de la campagne « officielle » – c'est-à-dire quinze jours avant le premier tour et entre les deux tours – le principe de l'égalité des temps de parole et d'antenne s'applique au bénéfice de tous les candidats.

FOCUS

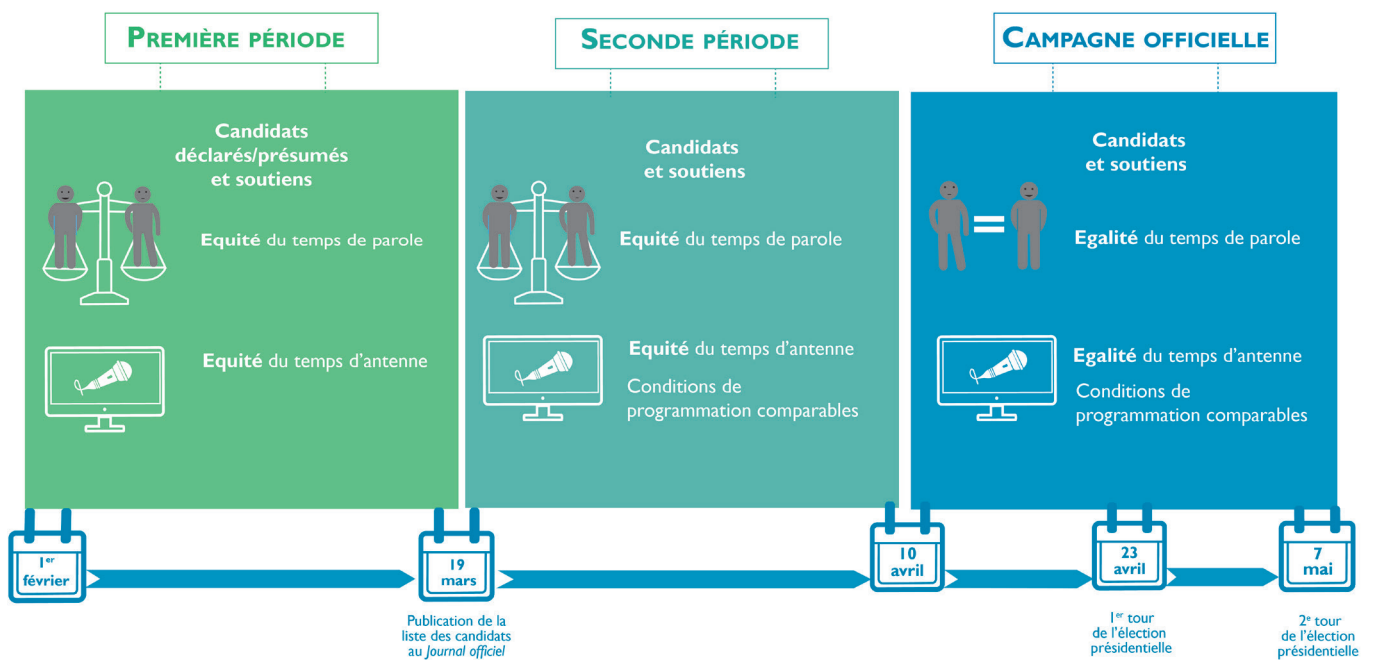


QU'EST-CE QUE LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ ?

Prévu par la loi, le principe d'égalité permet pendant la campagne électorale à tous les candidats – quelle que soit leur représentativité politique – de disposer du même temps de parole et du même temps d'antenne sur chacun des médias audiovisuels traitant de l'élection présidentielle, dans des conditions de programmation comparable.

QUELLES SONT LES PARTICULARITES DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE ?

PENDANT LA PÉRIODE ÉLECTORALE EN VUE DE L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE



QUELLE EST L'ACTION DU CSA EN MATIÈRE DE RESPECT DU PLURALISME ?



CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est une autorité publique indépendante composée de 8 membres¹ dont le mandat n'est ni révocable ni renouvelable. Cette disposition garantit son indépendance.

Le CSA a pour mission de veiller au respect, par les radios et les télévisions, des dispositions de la loi du 30 septembre 1986 dont, en particulier, celles relatives au pluralisme politique.

L'action du CSA en la matière est essentielle, à plusieurs niveaux.

En premier lieu, c'est le CSA qui fixe les règles concrètes en matière de pluralisme politique devant être respectées par les médias. Une délibération du 21 juillet 2009 précise comment doit être entendu le pluralisme politique en dehors des périodes électorales, et une délibération du 4 janvier 2011 fait de même pour les périodes électorales.

Afin de prendre en compte la spécificité de chaque élection, le CSA adopte une délibération particulière qui vient compléter les règles générales précédemment fixées. Ainsi, les règles précises relatives au respect du pluralisme politique devant être respectées par les médias audiovisuels pour l'élection présidentielle de 2017 ont été fixées par le CSA dans une délibération du 7 septembre 2016. Ce texte a été adopté après avis du Conseil constitutionnel, qui est le juge de cette élection.

En second lieu, le CSA a pour mission de vérifier le respect effectif du principe du pluralisme politique par les médias concernés.

Les radios et télévisions doivent tenir un décompte des temps de parole des personnalités politiques et des temps d'antenne, notamment s'agissant de l'élection présidentielle. Les principales d'entre elles doivent transmettre régulièrement ceux-ci au CSA. Une vérification est alors faite, par les équipes du CSA, afin d'apprécier la fiabilité des chiffres communiqués.

Le CSA examine le respect du principe de pluralisme politique à échéances régulières, généralement sur l'ensemble d'un trimestre pour les journaux et bulletins d'information, et sur l'ensemble d'un semestre pour les autres programmes.

Ce contrôle est resserré en période électorale puisqu'il s'effectue chaque semaine – voire chaque jour dans les derniers instants de la campagne présidentielle – pendant la période précédant le scrutin.

Si l'appréciation du respect des équilibres doit être faite sur l'ensemble de la période considérée (un semestre, un trimestre ou 6 semaines pour les périodes électorales), le CSA peut intervenir en cours de période pour signaler aux radios et télévisions les déséquilibres qu'il constate afin que ces derniers-ci soient corrigés le plus rapidement possible. Le CSA peut mettre en œuvre son pouvoir de mise en demeure si les médias ne respectent pas leurs obligations et peut, si nécessaire, infliger une sanction si celle-ci n'est pas suivie d'effet.

Le CSA peut être saisi par des personnalités politiques qui estimeraient ne pas bénéficier d'un accès équitable aux médias audiovisuels, et également par des particuliers qui contesteraient la façon dont un ou plusieurs médias traitent l'actualité politique.

À l'issue de chaque élection, le CSA publie un bilan de l'application par les médias du principe de pluralisme politique au cours de la période électorale ; dans ce cadre, il peut être amené à faire des propositions aux pouvoirs publics afin de faire évoluer les textes encadrant ce principe.

Enfin, dans un souci de transparence, le CSA publie sur son site, à échéance régulière, les temps de parole des formations politiques, dans un format ouvert et aisément réutilisable.

¹ - 7 membres à compter de janvier 2017, en application de la loi du 15 novembre 2013.

COMMENT LE PRINCIPE DE PLURALISME SE CONCILIE-T-IL AVEC LA LIBERTÉ ÉDITORIALE DES MÉDIAS ?



CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

En application du principe fondamental de la liberté de communication, garanti par la loi, les radios et chaînes de télévisions disposent d'une totale liberté éditoriale, dans le respect du principe de pluralisme politique.

D'une part, les radios et télévisions sont très largement associées à la régulation assurée par le CSA en matière de pluralisme politique. Elles sont systématiquement consultées sur tout projet de texte que le CSA entend adopter ; ainsi, la délibération du 7 septembre 2016 relative à l'élection présidentielle a été adoptée après une large consultation avec les radios et télévisions.

D'autre part, et surtout, les radios et télévisions décident seules du type d'émission qu'elles programment, et des personnalités qu'elles décident d'inviter.

Il est important d'avoir à l'esprit que le CSA n'intervient jamais avant la diffusion d'un programme. Il appartient aux médias concernés, et à eux seuls, de prévoir une politique d'invitation dans les émissions et magazines politiques permettant de garantir le principe de pluralisme politique. Ainsi, il n'existe aucune obligation d'inviter l'ensemble des candidats à une élection à un débat politique, du moment que tous les candidats ou leurs soutiens ont eu – ou auront – la possibilité de s'exprimer, le cas échéant dans le cadre d'autres émissions, ou ont vu leur programme présenté.

Le CSA ne définit ni volume ni répartition des temps de parole et d'antenne entre partis ou candidats ; il ne fait que fixer, dans ses recommandations, les principes que ces derniers doivent respecter. Il appartient aux radios et télévisions d'apprécier le niveau du temps de parole à accorder à telle ou telle personnalité politique, dans le respect de ces principes. Les radios et télévisions disposent, à ce titre, d'une marge de manœuvre, soumise au contrôle a posteriori du CSA.

Enfin, le respect du principe de liberté éditoriale est également garanti par **l'approche souple de la régulation** que le CSA met en œuvre : il adapte ses interventions à la nature des déséquilibres qu'il constate.

De plus, en cas de difficultés identifiées, un échange s'établit entre le CSA et le média concerné, afin que celui-ci puisse faire valoir les contraintes auxquelles il a pu faire face (par exemple, refus de certaines personnalités de participer à des émissions politiques) ou les mesures qu'il compte mettre en œuvre afin de remédier aux déséquilibres constatés.

COMMENT S'ORGANISENT LES CAMPAGNES OFFICIELLES AUDIOVISUELLES ?



Pour certaines élections (présidentielle, législatives, européennes, certaines élections d'assemblées territoriales) ou consultations populaires, la loi prévoit, en complément des règles de pluralisme, la diffusion d'émissions officielles (les « clips de campagne ») au cours desquelles les formations politiques ou les candidats peuvent présenter et développer eux-mêmes leurs programmes et leurs argumentations.

Les sociétés publiques (France Télévisions, Radio France et France Média Monde) sont tenues de produire et de diffuser ces émissions dont le coût est pris en charge par l'État.

Ces émissions de campagne officielle sont un espace d'expression gratuit, offert aux candidats et formations politiques. Elles permettent notamment de donner un accès minimal à l'antenne aux partis de moindre notoriété et donc moins présents dans les grandes émissions d'information. Elles constituent à cet égard un élément important du débat démocratique et font partie des missions de service public. Ces émissions sont également, en quelque sorte, le pendant à l'interdiction, en France, de toute publicité à caractère politique.

Pour la plupart des élections, la loi fixe le volume horaire global de la campagne audiovisuelle et confie au CSA le soin de répartir cette durée pour couvrir le tour ou les deux tours de scrutin, en tenant compte de la représentativité des candidats ou des formations politiques. En ce qui concerne l'élection présidentielle, une durée égale est accordée aux différents candidats.

Pour chaque élection concernée, le CSA adopte une décision qui pose le principe de la liberté d'expression des candidats en rappelant néanmoins certaines limites telles que la sauvegarde de l'ordre public, le respect d'autrui ou encore l'interdiction de propos à caractère publicitaire. D'autres obligations portent notamment sur l'interdiction d'utilisation de l'hymne national. Il est également, par exemple, interdit de dénigrer des adversaires politiques ou de procéder à des appels de fonds.

Le CSA définit les règles concernant les conditions de tournage et de montage des émissions.

Dans un souci d'égalité de traitement, il fixe la durée maximale pour l'enregistrement des émissions et pour le montage des séquences.

Le CSA veille aussi à ce que ces émissions soient insérées dans les grilles de programmes des radios et télévisions concernées à des heures d'écoute significative, au besoin plusieurs fois par jour.

L'ordre de passage des émissions fait l'objet d'un tirage au sort. Le sous-tirage des émissions est désormais obligatoire.

ACTIVITÉS POLITIQUES ET PROTECTION DES DONNÉES : QUELS SONT LES PRINCIPES ESSENTIELS ?

Érigé en droit fondamental au niveau européen et reconnu par le Conseil constitutionnel comme composante du droit au respect de la vie privée, la protection des données personnelles constitue un enjeu majeur pour les sociétés modernes.

Avec la numérisation croissante de l'ensemble des activités sociales, les volumes de données produites et utilisées par les citoyens, les structures publiques et privées atteignent des niveaux inédits. La protection des personnes à l'égard du traitement de leurs données constitue dès lors un impératif, permettant de garantir l'exercice des libertés publiques et individuelles.

La loi du 6 janvier 1978 modifiée, dite loi « Informatique et Libertés » régit l'utilisation des données personnelles et son respect permet d'atteindre cet objectif d'équilibre entre ces libertés et les besoins des « responsables de traitement » - c'est-à-dire de ceux qui décident de traiter les données. Elle s'applique à tous les fichiers, informatisés ou non, y compris aux traitements mis en œuvre, par les partis et associations politiques, les élus ou les candidats, aux fins de gestion de leurs activités.

> Des données particulièrement sensibles

Ces traitements de données comportent deux spécificités : par définition, ils portent 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 » ; en outre, les citoyens se montrent très sensibles sur ces questions, qui relèvent de leur vie privée, et peuvent notamment vivre de manière très intrusive les opérations de prospection politique dont ils font l'objet. Le caractère sensible de ces fichiers impose que l'ensemble des obligations prévues par la loi soient appliquées strictement par chaque responsable de traitement.

> Une collecte et un traitement autorisés dans certains cas

La collecte et le traitement des opinions politiques sont soumis à une réglementation spécifique en raison des risques qui peuvent résulter de leur utilisation pour les droits et libertés des personnes, tout comme les origines raciales, les opinions religieuses ou encore les données relatives à la santé. La loi « Informatique et Libertés » prévoit que de telles données ne peuvent en principe faire l'objet d'un traitement, sauf exceptions strictement prévues par la loi.

Les partis et associations politiques et les candidats peuvent ainsi collecter et traiter des données susceptibles de révéler l'opinion politique, réelle ou supposée, des personnes, sous réserve que ces données :

- soient limitées aux données sensibles correspondant à l'objet de l'organisme ;
- ne concernent que les membres des partis et associations ou les « contacts réguliers » des responsables de traitement, c'est-à-dire les personnes ayant accompli une démarche positive en vue d'établir des rapports réguliers et touchant directement à leur action politique ;
- ne soient pas communiquées à des tiers, sauf consentement exprès de la personne concernée.

> Les principes fondamentaux à respecter

1 Un fichier constitué à des fins de communication politique ne peut être utilisé à des fins autres que celles pour lesquelles il a été initialement constitué (**principe de finalité**).

Exemple : les données utilisées par un élu dans le cadre de ses fonctions, telles que celles contenues dans le fichier du service des sports de la ville, les coordonnées des parents d'élèves ou encore l'annuaire des agents publics, ne peuvent être utilisées par celui-ci afin de diffuser des messages dans le cadre d'une campagne électorale.

2 Les données enregistrées dans les traitements utilisés par les partis et candidats ne doivent pas être conservées indéfiniment et doivent être pertinentes et nécessaires au regard de la finalité poursuivie par le fichier (**principe de proportionnalité**). Les données qui y sont contenues ne peuvent être consultées que par les personnes habilitées.

3 L'élu, le candidat ou le parti politique doit également veiller à la sécurité et à la confidentialité des données vis-à-vis de tiers, y compris lorsqu'il recourt à un prestataire extérieur pour traiter ces données (**principe de sécurité**).

4 Les droits des personnes à l'égard de leurs données, prévus par la loi « Informatique et Libertés » doivent faire l'objet d'une vigilance particulière (cf. fiche n° 8).



L'ensemble des règles applicables aux fichiers mis en œuvre à des fins de communication et de prospection politique ont été précisées par la CNIL dans [sa délibération n° 2012-020 du 26 janvier 2012](#).

Un guide pratique présentant de manière claire le cadre juridique applicable, ainsi que les recommandations et les bonnes pratiques préconisées par la CNIL en la matière ; il contient notamment des exemples de mentions d'information à insérer sur les supports de collecte.

LOI « INFORMATIQUE ET LIBERTÉS » : QUELS DROITS POUR LES PERSONNES ?

Les personnes figurant dans les fichiers informatisés (adhérents, soutiens réguliers, prospects, etc.) d'un parti ou d'un candidat bénéficient de ce seul fait des droits que leur reconnaît la loi « Informatique et Libertés ».

Ces droits, mentionnés dans la Charte européenne des droits fondamentaux, constituent une des pierres angulaires de la protection des données : ils permettent aux citoyens d'assurer la maîtrise de leurs données, dans un contexte numérique où celles-ci se déplacent de plus en plus facilement, et de contrôler l'usage qui en est fait par les responsables de traitement, conformément au principe du « droit à l'auto-détermination informationnelle ».

Témoignages et plaintes

Les témoignages et plaintes reçus par la CNIL à l'occasion des scrutins présidentiel et législatif de 2012 démontrent que les partis politiques et les candidats ne respectent pas suffisamment ces obligations lors de leurs campagnes de communication. L'exercice de ces droits fondamentaux doit être facilité par les responsables de traitement ou leurs sous-traitants.

> Les droits « Informatique et Libertés »

La loi confère plusieurs droits aux personnes faisant l'objet d'un traitement :

- **un droit d'information** : le responsable du fichier doit informer, dès la phase de collecte des données, les personnes concernées des principales caractéristiques du traitement dont elles font l'objet ;
- **un droit d'accès** : il est possible d'interroger n'importe quel parti ou candidat pour savoir s'il dispose de fichiers informatisés et si des informations les concernant y figurent ; elles peuvent également obtenir communication de la totalité de ces données et de toute information disponible sur leur origine ;
- **un droit de rectification et de suppression** : toute personne peut exiger la rectification ou la mise à jour dans le traitement des données inexactes ou incomplètes qui la concernent ; elle peut en outre obtenir la suppression des données dont la collecte ou le traitement sont interdits ;
- **un droit d'opposition** : toute personne peut s'opposer, pour des motifs légitimes, à la collecte d'informations, notamment son identité et ses coordonnées ; elle peut en outre, sans frais et sans motif particulier, s'opposer à ce que ses données soient utilisées à des fins de prospection (commerciale ou politique).

Les conditions d'exercice de ces droits (supports, délais de réponse et de prise en compte) doivent évidemment être adaptées à chaque situation particulière. Les partis politiques et les candidats trouveront de nombreux exemples de mentions d'information et de bonnes pratiques en matière d'exercice des droits « Informatique et Libertés » dans [le guide pratique consacré par la CNIL à la communication politique](#).

Le non-respect de ces droits constitue à la fois un manquement aux dispositions de la loi, qui peut être sanctionné par la CNIL, et une infraction pénale.

QUELLE EST L'ACTION DE LA CNIL EN MATIÈRE DE COMMUNICATION POLITIQUE ?

La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) est une autorité administrative indépendante, qui exerce ses missions conformément à la loi « Informatique et Libertés ».

L'indépendance de la CNIL est garantie par sa composition et son organisation : les 17 membres qui composent le Collège sont pour la plupart élus par les assemblées ou les juridictions auxquelles ils appartiennent. Son président est élu parmi ses membres. La CNIL ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

La CNIL est le régulateur de la protection des données à caractère personnel. Elle s'appuie sur des modes d'action et des outils variés, qui lui permettent d'adopter une approche souple, pragmatique et adaptée, nécessaire à une régulation efficace du monde numérique.

Elle accompagne ainsi les professionnels dans leur mise en conformité à la loi et aide les particuliers à maîtriser leurs données personnelles et à exercer leurs droits. Elle reçoit les plaintes des particuliers à l'égard de traitements dont ils font l'objet, peut contrôler les conditions de mise en œuvre de tout traitement et sanctionner, par des décisions qu'elle peut rendre publiques, tout manquement à la loi « Informatique et Libertés ». Elle analyse également l'impact des innovations technologiques et des usages émergents sur la vie privée et les libertés. Enfin, elle travaille en étroite collaboration avec ses homologues européens et internationaux pour élaborer une régulation harmonisée.

La CNIL a mis en place un observatoire des élections, qui a pour missions :

- **d'informer les électeurs** de leurs droits « Informatique et Libertés » ;
- **de réagir rapidement** aux pratiques qui pourraient révéler une méconnaissance de la loi « Informatique et Libertés » et, le cas échéant, de mener des contrôles ;
- **d'accompagner les partis et les candidats** dans la mise en place de leurs opérations de communication politique, en leur fournissant des outils et conseils pratiques pour se conformer à la loi « Informatique et Libertés » ;
- **de proposer des pistes d'amélioration** aux pouvoirs publics s'agissant du cadre juridique existant en matière de protection des données personnelles traitées à des fins de communication politique.

Pour remplir ces différentes missions, la CNIL met à la disposition des partis, candidats et électeurs différents outils juridiques et pratiques leur permettant de s'informer sur le cadre « Informatique et Libertés » applicables aux opérations de communication politique et de faciliter la conformité à la loi des fichiers les plus couramment utilisés :

- **une recommandation**, adoptée en janvier 2012, établit le cadre juridique applicable aux traitements de données mis en œuvre par ces responsables de traitement à des fins de gestion de leurs activités ;
- **un guide pratique**
- le site internet de la CNIL propose **un onglet dédié aux élections**, qui regroupe notamment des fiches pratiques et des questions/réponses (utilisation des listes électorales, prospection politique par mail, tract et kits de campagne conformes à la loi, etc.) ;



- les électeurs ont également la possibilité, via **un formulaire**, de signaler à la CNIL des pratiques observées sur le terrain ;
- ces supports sont complétés, pour les partis et candidats, par un **cadre déclaratif simplifié** : [norme simplifiée n° 34](#).

L'ORGANISATION DE PRIMAIRES : QUEL CADRE « INFORMATIQUE ET LIBERTÉS » ?

Les élections primaires ont récemment fait leur apparition dans la vie politique française. Si ces consultations ont toutes pour but de désigner le candidat du parti en vue d'une élection à venir, elles ne concernent pas nécessairement le même corps électoral et peuvent ne pas faire appel aux mêmes modes de scrutin (vote papier ou électronique).

L'organisation, par un ou plusieurs partis politiques, d'une consultation ouverte à l'ensemble des électeurs (dite « primaire ouverte ») suscite des questions particulières en termes de protection des données. Le rappel des règles et préconisations dégagées par la CNIL n'apparaît dès lors pas inutile à quelques mois d'une nouvelle élection présidentielle, qui va être précédée de plusieurs consultations primaires ouvertes à l'ensemble des électeurs.

> Une forme de consultation démocratique soumise à la loi « Informatique et Libertés »

Ces opérations supposent :

- **la constitution de fichiers spécifiques** (comme les listes des participants et des électeurs potentiels ou une liste de « sympathisants » souhaitant être recontactés par les partis organisateurs) ;
- **la collecte et le traitement d'importants volumes de données personnelles** susceptibles de faire apparaître les opinions politiques des participants (nom, prénom, adresse, date de naissance, numéro de téléphone, adresse électronique de l'électeur, expression de l'opinion), La sensibilité de ces informations est évidemment amplifiée par l'importance du fichier considéré (le corps électoral est estimé à environ 45 millions d'électeurs).

> Les principales préconisations de la CNIL

1 Les formations politiques organisatrices doivent assurer **un haut niveau de sécurité et de confidentialité aux traitements utilisés**, qu'il s'agisse :

- de la constitution du fichier des participants potentiels à partir des listes électorales ;
- du découpage de cette base en vue de la consultation ;
- de la transmission des « listes de votants et d'émargements » ;
- de leur stockage entre les éventuels deux tours ;
- des conditions dans lesquelles cette base et les extractions sur support papier qui en auront été faites seront détruites à l'issue de la proclamation officielle des résultats.

L'ensemble de ces étapes peut faire l'objet de contrôle de conformité par la CNIL.

2 Il convient également de déterminer et respecter **une durée de conservation adaptée** : au-delà de la proclamation officielle des résultats de la consultation primaire et de l'écoulement d'un éventuel délai de recours, la base des participants et ses extractions sur support papier n'ont pas vocation à être conservées.

3 Si la formation politique organisatrice souhaite recontacter les participants à cette consultation durant la campagne officielle qui suit la primaire, elle doit **recueillir l'accord éclairé et explicite des personnes concernées à figurer dans un tel fichier de « sympathisants »**.

4 Seules les informations pertinentes et nécessaires à l'organisation de la primaire doivent être collectées et traitées. En particulier, **la participation des personnes et leur adhésion aux conditions posées par le parti considéré ne doivent pas faire l'objet d'un enregistrement dans le fichier informatique constitué à partir des listes électorales**. Elles doivent être collectées sur des supports distincts, afin de se prémunir contre la constitution d'un fichier faisant apparaître, directement ou indirectement, les opinions politiques (soutien à tel parti ou orientation vers telle direction) ou philosophiques (adhésion à certaines valeurs, par exemple) de l'ensemble des électeurs nationaux.

Les associations ou partis organisateurs doivent enfin **respecter scrupuleusement les droits « Informatique et Libertés » et faciliter leur exercice** (formalisme, délais, modalités pratiques...), tout au long des étapes de la consultation.

Le conseil

Afin d'assurer un haut niveau de protection des données traitées dans le cadre particulier des primaires « ouvertes », les responsables de traitement peuvent solliciter les conseils de la Commission. Les organisateurs peuvent également rappeler le cadre légal et les recommandations de la CNIL aux candidats à cette « primaire », qui sont responsables des fichiers qu'ils utilisent pour leur propre compte dans le cadre de leurs campagnes.

FICHIERS ET PROSPECTION POLITIQUE : QUELLES BONNES PRATIQUES ?

Aux côtés des démarches traditionnelles de propagande, les opérations de prospection politique recourent désormais massivement aux données à caractère personnel, dans l'objectif de cibler plus précisément le contenu des messages adressés selon le profil du public concerné.

Ces pratiques de communication empruntées au secteur marketing peuvent revêtir un caractère particulièrement intrusif. Ainsi, les nombreux signalements effectués auprès de la CNIL montrent que la prospection politique, par voie électronique en particulier (mails, SMS, etc.), est parfois assimilée par les électeurs à du « spam commercial ».

Dans ce contexte d'utilisation massive des moyens de communication électronique, la protection des données personnelles des électeurs constitue à la fois un impératif juridique et démocratique. Si les partis politiques et candidats n'en ont pas forcément conscience, elle sert en outre directement leurs intérêts, en permettant de mieux adapter leur communication politique en fonction de leurs publics et d'éviter tout effet contre-productif du « spamming », comme par exemple la désinscription, fréquemment observée, de personnes de listes de diffusion auxquelles elles s'étaient pourtant volontairement inscrites.

> La prospection par courriel

Toute opération de communication ou de prospection politique doit être mise en œuvre de manière à garantir le contrôle et la maîtrise, par les électeurs sollicités, de leurs données.

Les informations permettant aux personnes sollicitées d'exercer facilement et rapidement leurs droits doivent être présentes sur tout courriel :

- les coordonnées électroniques permettant d'exercer ses droits d'accès, de rectification et de suppression ;
- un lien de désinscription opérationnel permettant aux destinataires du courriel de s'opposer, par simple retour de courriel, à la réception de nouveaux messages ;
- l'origine des coordonnées utilisées pour expédier le message, c'est-à-dire le fichier préconstitué utilisé ;
- en revanche, les adresses électroniques des autres destinataires d'un courriel doivent être masquées.

Les responsables de traitement et leurs éventuels sous-traitants, chargés d'organiser les opérations de communication électronique, doivent **faciliter l'exercice du droit d'opposition des personnes, qui peut s'exercer à tout moment, sans frais et sans motif particulier**, à recevoir des messages de prospection.

Ces demandes doivent donc être suivies d'effet dans des délais brefs.

Les conséquences d'une demande d'opposition :

- aucun autre message ne doit être adressé à ces personnes tout au long de la campagne de communication ;
- en cas de changement de prestataire au cours d'une campagne, les adresses électroniques des internautes s'étant déjà opposés à recevoir de nouveaux messages de propagande doivent être transmises au nouveau sous-traitant ;
- ces demandes d'opposition doivent également être transmises à tout autre responsable de traitement qui a été rendu destinataire des données.

Ces règles doivent être appliquées quelle que soit la nature de la relation entre le parti politique ou le candidat et la personne concernée, « contact régulier » ou non.

Des conditions particulières doivent en outre gouverner l'utilisation des données personnelles des « contacts occasionnels » (personnes qui ont uniquement accompli une démarche ponctuelle à destination d'un parti ou d'un candidat, comme une demande d'information sur un projet ou demande d'intervention, ne débouchant pas sur des rapports réguliers) et les personnes dont les données sont collectées indirectement par le parti politique ou le candidat, c'est-à-dire sans démarche volontaire de leur part (par exemple, dans le cadre d'opérations de parrainage ou de fourniture de données par un soutien).

Les coordonnées de ces personnes ne doivent alors être utilisées qu'une seule fois afin de les inviter à entretenir des contacts plus réguliers ou à devenir membres du parti. Une telle sollicitation ne doit pas être réitérée s'il n'y est pas donné suite, auquel cas les données doivent être supprimées dans un délai raisonnable.

S'agissant enfin des simples prospects, dont les coordonnées ont pu être collectées par l'intermédiaire de la location de bases de données commerciales, la CNIL recommande de n'utiliser que les données des personnes ayant consenti à être démarchées par voie électronique (fichiers dits « opt-in »).

Le respect de ces règles juridiques et recommandations de la Commission constitue un impératif fondamental pour assurer la protection des données des électeurs, qui saisissent la CNIL de nombreuses plaintes en période pré-électorale portant spécifiquement sur ces aspects.

En 2012, la CNIL a reçu

300 plaintes
et témoignages

75% concernaient
la prospection par courriel

> La prospection par téléphone

Les mêmes règles doivent être suivies s'agissant de la prospection par SMS-MMS ou par voie d'automates d'appel, également vécue de manière très intrusive par les personnes concernées.

En 2015 et 2016, la CNIL a reçu

154 plaintes dirigées à l'encontre de partis politiques ou de candidats.

112 plaintes concernaient de la prospection politique dont :

55 de la prospection par courriel

48 de la prospection téléphonique (automates d'appels compris)

5 de la prospection par SMS

4 de la prospection postale

Elles doivent néanmoins être adaptées aux formats et aux règles spécifiques applicables à ce mode de communication.

En particulier, il convient de respecter les signes distinctifs « anti-prospection » apposés sur certains annuaires publics pour indiquer que les personnes souhaitent ne pas être démarchées par téléphone. Le consentement des « contacts occasionnels » et des « prospects » doit être recueilli sur la base d'une information claire quant aux modalités de communication qu'ils acceptent de recevoir.

Des modalités adaptées d'information des personnes doivent être mises en œuvre à chaque sollicitation : délivrer les mentions obligatoires dès le début du message en cas de message pré-enregistré, permettre de s'opposer à la réception de nouveaux messages avant la fin dudit message, etc.

LES LOGICIELS DE STRATÉGIE ÉLECTORALE : QUELLES SONT LES RÈGLES APPLICABLES ?

Depuis quelques années se sont développées en France des offres de logiciels proposant aux candidats et partis politiques d'améliorer la gestion de leurs campagnes électorales.

Ces nouveaux logiciels de stratégie électorale sont susceptibles d'exercer un fort impact sur la vie électorale et politique dans les années à venir. L'une des tendances majeures à l'origine du développement de ces outils est la volonté de ranimer la participation électorale, notamment par un investissement renouvelé dans le porte-à-porte. Sous l'influence des pratiques politiques américaines, le recours à ces logiciels s'inscrit également dans le cadre de l'importation de techniques du marketing au service de la gestion des communautés politiques.

Ces logiciels proposent des services variables et permettent notamment d'optimiser la gestion des différentes données dont dispose le parti ou le candidat, d'animer et de mobiliser des communautés en affinant la communication politique en fonction des profils des différents contacts et prospects. Les réseaux sociaux constituent dans ce cadre le moyen privilégié pour accumuler des informations sur les individus.

Au regard du volume de données disponibles sur les réseaux sociaux et des variétés d'usage de ceux-ci par les citoyens, les partis politiques et candidats doivent porter une vigilance particulière à la protection des données traitées par l'intermédiaire de ces logiciels.

Quatre règles élémentaires doivent en particulier être respectées :

1 La collecte massive de données issues des réseaux sociaux n'est pas légale en l'absence d'information des personnes concernées

Le caractère « public » des données disponibles sur les réseaux sociaux ne leur fait pas perdre le statut de données personnelles : si leur simple consultation est toujours possible, le traitement de ces données (extraction, enregistrement, utilisation, enrichissement, etc.) est soumis à l'ensemble des conditions prévues par la loi « Informatique et Libertés ». Dès lors, la collecte de ces données doit être loyale et licite : cela suppose l'information des personnes concernées par les responsables de traitement ainsi que la possibilité pour les internautes de s'opposer à la collecte de données.

Ainsi, la collecte massive de données issues des réseaux sociaux, à l'insu des personnes concernées, par les logiciels de stratégie électorale est proscrite.

2 Les usages des réseaux sociaux ne doivent pas conduire les responsables de traitement à attribuer des opinions politiques aux internautes

Les « followers » sur Twitter, les personnes « amies » sur Facebook et plus généralement les personnes qui, par l'intermédiaire des réseaux sociaux, ont clairement manifesté leur volonté d'entretenir des contacts réguliers avec le parti politique ou le candidat peuvent être qualifiés de « contacts réguliers » au sens de la loi « Informatique et Libertés ». Pour autant, on ne saurait déduire automatiquement de telles relations une orientation politique univoque.

Les internautes qui « aiment », commentent, partagent ou « retweetent » des contenus publiés sur les réseaux sociaux ne peuvent recevoir cette qualification et doivent être considérés comme des « contacts occasionnels ». Ces actions ne peuvent en aucun cas être utilisées pour en déduire une sensibilité ou orientation politique.

3 Les modalités de communication à destination de ces différents contacts doivent être adaptées

La communication à destination des « contacts réguliers » et des « contacts occasionnels » doit respecter les mêmes règles que celles applicables à la prospection par courriel et SMS.

En outre, l'enrichissement des données détenues sur ces personnes de nouvelles informations (collecter l'adresse mail d'un contact Facebook ou les données du profil Facebook d'un contact Twitter), afin de pouvoir communiquer avec elles par de nouveaux vecteurs, doit respecter certaines conditions. Une telle collecte n'est possible que pour adresser, via le réseau concerné, un unique message au contact pour lui proposer d'entretenir des contacts réguliers sur ce réseau.

En revanche, en l'absence totale de contact préalable entre un candidat ou parti et un internaute, aucune collecte de données n'est possible. Il n'est donc pas possible de collecter et d'utiliser à des fins de communication les carnets d'amis des personnes avec qui le responsable est en contact, qu'il s'agisse d'un contact régulier ou d'un contact occasionnel.

4 La sécurité des données doit faire l'objet de précautions particulières

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. Toutes les mesures doivent donc être prises pour assurer la confidentialité de ces données vis-à-vis de tiers et pour sécuriser le transfert des données provenant de l'extérieur et leur intégration dans les bases.



**Commission Nationale de l'Informatique
et des Libertés**

3 place de Fontenoy
TSA 80715 - 75334 PARIS CEDEX 07
Tél. : +33 (0)1 53 73 22 22 - Fax : +33 (0)1 53 73 22 00
www.cnil.fr



CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

Conseil supérieur de l'audiovisuel

Tour Mirabeau
39-43, quai André-Citroën
75739 Paris cedex 15
Tél. : +33 (0)1 40 58 38 00 - Fax : +33 (0)1 45 79 00 06
www.csa.fr