



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 160/2023 du 11 décembre 2023

Objet : Demande d’avis sur un projet d’arrêté du Gouvernement Wallon fixant les modalités de certaines opérations électorales et portant délégation de compétences au Ministre des Pouvoirs locaux en matière d’organisation des élections locales (CO-A-2023-481)

Mots-clés : garde-fous à mettre en place lors de la délivrance des registres des électeurs aux groupements politiques et candidats : droit d’opposition et d’information ; suppression de certaines données à défaut de justification dûment motivée dans la législation en vigueur (§ 59-75) ; mesures techniques et organisationnelles à mettre en place pour sécuriser les échanges de données issues des listes électorales – gestion des utilisateurs et des accès à l’espace numérique d’échange de données des listes électorales à l’aide d’un moyen d’authentification fort (§ 21 à 24 et 25 à 27) ; devoir des responsables de traitement de données de veiller à la mise en place de garanties appropriées à défaut de telles spécifications ou garanties légales ; recommandations pratiques concernant le floutage des données dans les pièces à produire lors du vote par procuration (§ 9 et suivants)

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

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

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

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

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

Vu la demande d'avis de Monsieur Christophe Collignon, Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville (ci-après « le Ministre » ou « le demandeur »), reçue le 19 octobre 2023 ;

Émet, le 11 décembre 2023, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le Ministre a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les modalités de certaines opérations électorales et portant délégation de compétences au Ministre des Pouvoirs locaux en matière d'organisation des élections locales (ci-après, « le projet »).
2. Le projet exécute le décret du 1^{er} juin 2023 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales (ci-après, « le décret du 1^{er} juin 2023 »). Ce décret confère au Gouvernement la compétence de fixer respectivement les modalités relatives au format, à la tenue et à la gestion de documents électoraux.
3. Dans ce cadre, le projet met en place plusieurs modalités d'opérations électorales, à savoir :
 - La possibilité pour le collège communal de confier à un prestataire le soin de confectionner le registre des électeurs, les registres de scrutin et les lettres de convocation de la commune ;
 - La désignation des membres des bureaux électoraux ;
 - Le format des documents électoraux ;
 - La liste des pièces justificatives que l'électeur peut produire lorsqu'il est absent de son domicile le jour du scrutin en raison d'un séjour temporaire à l'étranger pour des raisons non professionnelles ;
 - Les opérations électorales qui se font de manière numériques et celles qui se font de manière numérique et automatisée¹, ainsi que les modalités de ces opérations.

¹ Le projet définit ces termes dans son art. 1 comme suit : « opérations électorales qui se font de manière numérique : les opérations électorales qui impliquent une transmission dématérialisée » et « opérations électorales qui se font de manière numérique et automatisée : les opérations qui impliquent à la fois une transmission dématérialisée et un traitement auto-exécutable, sans intervention humaine »

4. Les dispositions de ce projet qui appellent des remarques de l’Autorité sont commentées ci-après, dans le cadre de la demande d’avis législatif qui lui a été soumise.
5. Ensuite, d’initiative, l’Autorité synthétise et clarifie ses recommandations antérieures relatives à la communication de copies des registres des électeurs aux partis politiques et aux candidats, à des fins de réalisation d’actions de propagande électorale par voie de courrier, en réponse aux remarques générales formulées par le législateur à ce sujet dans l’exposé des motifs du décret du 1^{er} juin 2023.

II. Examen

6. Le présent avis est structuré comme suit :

Table des matières

II. Examen	3
a. Délégation au gouvernement	4
b. Pièces justificatives à produire lors du vote par procuration	4
c. Opérations électorales qui s’accomplissent de manière numérique et automatisée	6
• Gestion des utilisateurs et des accès à l’espace numérique	8
• Garanties complémentaires	9
• Sous-traitants	9
III. Remarque complémentaire : délivrance d’exemplaires des registres des électeurs à des fins de propagande électorale	10
a. État du droit en vigueur – raison d’être (ratio legis) de la délivrance des listes électorales aux partis politiques et aux candidats	10
b. Risques liés à la délivrance des listes électorales aux partis politiques et aux candidats – risques particuliers liées à l’utilisation de ces listes à des fins de publicité ciblée	12
c. Mise en balance des intérêts	13
d. Adoption de garanties	15
▪ Droit d’opposition spécifique et information	15
▪ Précision de la finalité « fins électorales »	17
▪ Limitation de la durée pendant laquelle les données peuvent être utilisées pour ces fins dans le respect du principe de limitation de conservation	17
▪ Sécurisation	17

▪ Suppression de certaines données à défaut de justification dûment motivée	18
e. Concernant les données à caractère personnel communiquées aux partis politiques et aux candidats	18
• Donnée « date de naissance »	19
• Donnée « sexe »	19
• Donnée « nationalité »	19
• Donnée « nom »	21

a. Délégation au gouvernement

7. Diverses dispositions du décret du 1^{er} juin 2023 précité habilent le Gouvernement à déterminer les conditions, modalités et format d'opérations électorales. Une telle délégation au Gouvernement « *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* »²
8. Suite à un avis antérieur de l'APD³, le décret du 1^{er} juin 2023 a été revu afin de mieux encadrer les délégations au Gouvernement. Désormais, cette norme détermine de façon claire, précise et prévisible les éléments suivants : l'identification du (des) responsable(s) de traitement, les catégories de données qui seront traitées, les finalités du traitement et les durées de conservation des données à caractère personnel.

b. Pièces justificatives à produire lors du vote par procuration

9. L'article 13 du projet précise les mentions devant figurer sur les pièces justificatives qu'un électeur doit produire lorsqu'il est absent de son domicile le jour du vote en raison d'un séjour temporaire à l'étranger pour des raisons non professionnelles. Cette disposition prévoit que l'électeur qui donne la procuration, doit produire l'une des pièces justificatives suivantes⁴ :
- *Une attestation de l'organisation de voyages ;*
 - *Un titre de transport valable ;*

² Voir par exemple, Cour Constitutionnelle : arrêt n°29/2018 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n°39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n°44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n°107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n°108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n°29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n°86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2.

³ Voir l'avis n°164/2022 du 19 juillet 2022 relatif à un avant-projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales.

⁴ L'Autorité rappelle que l'art. L4132-1, §1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que si l'électeur n'est pas en mesure de se faire délivrer un tel document, l'impossibilité dans laquelle il se trouve de se présenter au bureau de vote le jour du scrutin peut être attestée par une déclaration écrite sur l'honneur, dont le modèle est fixé par le Gouvernement.

- Une preuve de réservation valable ;

10. En outre, cet article précise que « *pour être valables, ces pièces mentionnent l'identité de l'électeur qui donne procuration, la date du séjour et la destination, étant entendu que le lieu de destination est nécessairement situé hors du territoire belge* ».
11. Interrogée quant à la notion « *d'identité* », l'agent déléguée a répondu que « *sont visés les nom, prénom(s) et civilité* ». L'Autorité en prend note. Afin d'améliorer la prévisibilité de la notion d'identité, le projet devrait préciser quelles données sont visées par ce terme.
12. Interrogée également sur la notion « *destination* », la déléguée a précisé que « *la seule mention du pays est nécessaire pour constater que l'électeur se trouve en dehors du territoire belge* ». L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes, limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de « *minimisation des données* »). En l'espèce, le seul contrôle effectué par les autorités compétentes est de s'assurer que l'électeur qui donne procuration se trouve en dehors du Royaume. Dès lors, l'organisation de voyages pourrait flouter le lieu de destination et indiquer que la destination se situe hors du territoire belge⁵. Il est recommandé d'adapter le projet en ce sens.
13. Dans un esprit de continuité, lorsque l'électeur fournit un titre de transport, la présence du logo de la compagnie de transport sur le(s) document(s) produit(s) par l'électeur, peut suffire à l'autorité compétente pour constater que la personne concernée ne se trouve plus sur le sol belge à la date de l'élection, à condition que le moyen de transport envisagé n'effectue pas d'arrêt intermédiaire en Belgique (un aller le jour-même ou un aller-retour dans la période comprenant la date de l'élection). A cet égard, en pratique, l'Autorité fait les observations de détail suivantes selon les informations dont elle dispose :
- Concernant le transport aérien, la seule détention d'un billet d'avion aller-retour par la personne concernée au départ de la Belgique dans la période comprenant la date de l'élection suffit à démontrer qu'elle se trouvera hors du territoire belge le jour de l'élection, étant donné que les compagnies aériennes n'organisent pas de vols commerciaux domestiques en Belgique⁶.

⁵ Cette restriction n'a pas impact sur la capacité des autorités à mener les enquêtes nécessaires pour déceler d'éventuelles faux en écriture et à obtenir davantage d'informations à cette fin.

⁶ Des vols domestiques sont opérés en Belgique mais ils concernent principalement les jets privés, les vols publicitaires et le repositionnement d'un appareil vers sa base, son lieu d'entretien ou la meilleure proximité avec un client. Un projet d'arrêté royal prévoyant l'interdiction des vols entre deux aéroports belges est en cours d'analyse. Voir par exemple l'article du journal Le Soir, « *Sauts de puce en avion : interdiction en vue en Belgique* », 16 juin 2023, disponible sur <https://www.lesoir.be/519853/article/2023-06-16/sauts-de-puce-en-avion-interdiction-en-vue-en-belgique>

- Le même raisonnement vaut pour les trains internationaux réguliers en Belgique, à savoir, Intercity Pays-Bas, TGV, ICE et Eurostar⁷.

14. Par conséquent, il est recommandé d'adapter le projet afin de permettre à la personne concernée de flouter le lieu de destination sur les titres de transport ferroviaire ou aérien destinés à démontrer son séjour à l'étranger à la date de l'élection.

c. Opérations électorales qui s'accomplissent de manière numérique et automatisée

15. L'article 49, §1 du projet prévoit un ensemble d'opérations électorales qui s'accomplissent de manière numérique et automatisée. Selon les informations dont l'Autorité dispose, sur base des explications fournies par le demandeur d'avis, cette disposition n'introduit au sens strict aucun nouveau traitement de données à caractère personnel, mais seulement un nouveau procédé (numérique) pour le traitement de ces données. Ainsi, le contenu du dossier électronique ne changera pas par rapport au contenu du dossier papier actuellement utilisé. Le contenu des communications entre les acteurs, qui pourront désormais également se dérouler par voie électronique, ne changera *de facto* pas non plus. Les opérations visées sont les suivantes :

- *La fourniture gratuite, par le Service public fédéral Intérieur aux collèges communaux, des données nécessaires à l'établissement des registres des électeurs ;*
- *Les transmissions du registre des électeurs dans le cadre de la procédure de contrôle et de validation de ce registre ;*
- *La communication vers les communes concernées dans le cadre de la procédure de contrôle et de validation du registre des électeurs.*
- *La validation des registres des électeurs par le gouverneur de province au moyen de sa signature électronique ;*
- *La délivrance aux partis et listes⁸ d'un exemplaire du registre des électeurs en format numérique sécurisé ;*
- *La production, par l'administration communale des certificats produits par les électeurs signataires, les déposants et les candidats présentés, aux fins de démontrer qu'ils sont électeurs dans leur commune ;*
- *L'envoi par le collège communal au gouverneur de province d'un exemplaire de tous les registres de scrutin de la commune ;*
- *La validation des registres de scrutin par le gouverneur de province au moyen de sa signature électronique ;*

⁷ Informations provenant du site de la SNCB, disponibles sur <https://www.belgiantrain.be/fr/international>

⁸ Sont visées les listes de candidats ne bénéficiant pas d'un numéro d'ordre régional ou provincial, au sens de l'art. L4122-8 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

- *La transmission, par le gouverneur de province au Gouvernement ou à son délégué, d'un exemplaire des registres de scrutin après qu'il les a validés au moyen de sa signature électronique ;*
- *La comparaison des registres des électeurs aux fins de vérifier si des électeurs sont repris sur plusieurs d'entre eux ;*
- *L'introduction par les candidats d'un recours contre l'élection ;*
- *L'inscription en tant qu'électeurs communaux des ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne ou d'Etats tiers au travers d'une plateforme numérique ;*
- *L'introduction, par le président du bureau de vote, du formulaire de demande de paiement des jetons de présence ;*
- *L'introduction par les membres des bureaux et des électeurs du formulaire de demande de remboursement des frais de remplacement.*

16. Il est également précisé dans l'article que « *la communication et la transmission des données vers les communes dans le cadre de la procédure de contrôle et de validation du registre des électeurs s'effectuent par mail. Les personnes responsables des envois utilisent un système de cryptage des données ou un mot de passe afin d'assurer la confidentialité des données personnelles des électeurs* »

17. Interrogée quant aux raisons ayant poussé le demandeur à opter pour une communication par mail, la déléguée a répondu que « *depuis la présentation du projet, une solution plus sécurisée a été développée par le Service public de Wallonie. Il s'agit d'un espace numérique de partage de documents. Le projet sera modifié en ce sens* ». L'Autorité accueille favorablement le développement de cette solution sécurisée. En effet, l'Autorité a souligné à de nombreuses reprises⁹ que de manière générale, la communication de données à caractère personnel par courriel est à proscrire. Il ne s'agit pas d'un canal de communication sûr et il peut aisément faire l'objet d'un piratage ou d'une utilisation abusive par des tiers.

18. L'Autorité note que l'ensemble des opérations électorales prévues par l'article 49, §1 du projet se feront via cet espace numérique de partage de documents. L'accès à cette plate-forme n'est toutefois pas prévu ou réglementé dans le projet.

19. À partir du moment où le Gouvernement met en place un espace numérique pour partager des documents avec des autorités publiques par voie automatisée, la gestion des utilisateurs et des accès à ces espaces numériques et leur sécurisation constituent un préalable nécessaire. Dès lors, il incombe au demandeur de s'assurer que les données ne soient accessibles que d'une

⁹ A ce sujet, voir les avis n°156/2018 du 19 décembre 2018, cons. 9 ; avis n°223/2021 du 3 décembre 2021, cons. 17 ; avis n°14/2022 du 21 janvier 2022, cons. 21 et 22 ; avis 62/2023 du 9 mars 2023, cons. 21 ; avis n°103/2023 du 29 juin 2023, cons. 45.

manière suffisamment sécurisée, via laquelle les mesures techniques et organisationnelles sont mises en place.

20. Le canal de communication doit offrir un niveau de sécurité adapté à la nature des données transmises. En l'espèce, les communications massives de données à caractère personnel envisagées constituent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées en raison de leur ampleur (traitement à grande échelle), sans compter les données à caractère sensible qui peuvent en être déduites¹⁰. Par conséquent, l'Autorité recommande les mesures de sécurité, techniques et organisationnelles suivantes :

- **Gestion des utilisateurs et des accès à l'espace numérique**

21. Il est essentiel que seules les personnes ou organisations habilitées disposent d'un accès à l'espace numérique et qu'elles ne puissent consulter que les informations auxquelles elles sont autorisées à accéder. Un système de gestion des utilisateurs et des accès permet de s'assurer que seules les catégories de personnes concernées identifiées de façon certaine et dont l'identité a été vérifiée par un processus d'authentification accéderont aux seules parties de l'espace numérique auxquelles elles ont le droit d'accéder au vu de leur fonction. En l'occurrence, ce contrôle devrait incomber aux administrations communales, dans l'hypothèse où leurs sites sont appelés à communiquer avec la solution d'espace numérique de partage envisagée. Le cas échéant, il convient de prévoir cette obligation de gestion des utilisateurs et des accès à charge des communes dans le projet.

22. Au sein du secteur public, l'Autorité préconise l'utilisation d'une méthode d'authentification forte telle que le module d'authentification de la carte d'identité ou un système équivalent¹¹, qui offre un niveau de garantie élevé au sens de l'article 8.2, c) du Règlement eIDAS¹².

23. En outre, il y a lieu de mettre en place une journalisation des consultations des registres des électeurs ou de scrutin. Une telle journalisation permet de vérifier qui a consulté quoi dans les registres, pourquoi et à quel moment, de manière à ce que toute consultation des données pour une finalité non interne ou à titre personnel puisse être détectée ou sanctionnée¹³.

¹⁰ Ces arguments sont développés plus en détails dans les avis n°164/2022 du 19 juillet 2022, cons. 36 et l'avis 209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 17. Concernant les données à caractère sensibles que le traitement peut permettre de déduire, il est considéré dans ces avis que « *le simple fait de ne pas figurer au sein de la liste des électeurs permet de déduire des informations sensibles étant donné que cette omission résulte d'un des cas d'exclusion ou de suspension du droit de vote (condamnation, incapacité, internement)* »

¹¹ L'utilisation de l'eID ou d'Itsme peuvent être envisagée comme moyen d'authentification. En effet, l'Autorité rappelle que la Belgique a notifié l'eID et Itsme comme schémas d'identification électronique offrant un niveau élevé de garantie au sens de l'article 8.2., c) du Règlement eIDAS.

¹² Règlement n°910/2014 du Parlement et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

¹³ A ce sujet, il est renvoyé à la Recommandation d'initiative de l'Autorité 06/2012 du 2 mai 2012, relative à la communication contenues dans les registres de la population en application de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 *relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la populations et dans le registre des étrangers*, cons. 26.

24. Le projet sera revu afin de prévoir la mise en place d'une journalisation des consultations des registres, au moyen d'un système de gestion des utilisateurs et des accès appropriée et prévoyant un moyen d'authentification fort.

- **Garanties complémentaires**

25. Suite aux informations complémentaires reçues de la déléguée, l'Autorité note que la communication des exemplaires aux partis politiques et candidats se fera uniquement par voie électronique via une plateforme sécurisée. L'Autorité accueille favorablement cette modification, qui fait suite à ses recommandations précédentes¹⁴.

26. Dans le cadre de la délivrance des registres des électeurs aux partis politiques et candidats, l'Autorité a recommandé dans un avis antérieur¹⁵, la mise en place de garanties complémentaires. Le projet devrait prévoir l'adoption de mesures de *fingerprinting* au niveau des fichiers communiqués. Le *fingerprinting* est une technologie d'identification basée sur l'insertion d'un tatouage numérique dépendant du nom du destinataire dans une image, un fichier ou une vidéo, afin de tracer leur provenance ou origine et pour permettre de détecter la source d'éventuelles copies. Ainsi, les utilisations non conformes au cadre légal pourront aisément être détectées et sanctionnées.

27. Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit en effet des sanctions pénales pour celui qui « *délivre des exemplaires ou copies du registre des électeurs à des personnes non habilitées à les recevoir, communique ces exemplaires à des tiers après les avoir reçus, fait usage des données du registre des électeurs à des fins autres qu'électorales* »¹⁶

- **Sous-traitants**

28. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur l'obligation pour le responsable de traitement de requérir la prise en compte de garanties suffisantes, notamment, en matière de sécurité, en cas de recours à un sous-traitant¹⁷. L'Autorité recommande d'accorder une attention particulière à la fiabilité de ces sous-traitants, vu le volume de données appelées à circuler via la plateforme numérique sécurisée d'échange des registres électoraux.

¹⁴ Avis n°164/2022 du 19 juillet 2022, cons. 43 ; avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 42.

¹⁵ En ce sens, voir l'avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 48.

¹⁶ Art. L4162-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

¹⁷ Voir en ce sens les articles 28 et 29 du RGPD

III. Remarque complémentaire : délivrance d'exemplaires des registres des électeurs à des fins de propagande électorale

29. Lors de l'examen du décret du 1^{er} juin 2023, l'Autorité a émis plusieurs remarques concernant la délivrance d'exemplaires des registres électoraux aux partis politiques et candidats¹⁸. Dans l'exposé des motifs du décret précité, le législateur estime que les recommandations de l'Autorité lui posent question¹⁹. Afin de répondre aux besoins de clarification ainsi exprimés, l'Autorité reprend et reformule sa position sur ce sujet.

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

30. Sur base des différentes lois électorales de notre pays²⁰, les registres des électeurs constituent une source de données à laquelle les partis politiques et les candidats peuvent avoir recours afin de mener des actions de propagande électorale. La délivrance d'exemplaires des listes électorales aux partis politiques et aux candidats est encadrée par les diverses législations en la matière. En effet, les personnes disposant des listes peuvent les utiliser uniquement à des fins électorales, pendant la période se situant entre la date de délivrance du registre et la date de l'élection²¹ et ne peuvent les communiquer à des tiers sous peine de sanctions.

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

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

¹⁹ Le législateur considère, notamment, que : la distribution de courriers « toute boîte » ne permettra pas aux partis politiques et candidats de mener campagne de manière efficace ; le raisonnement de l'Autorité porte atteinte au principe d'égalité entre candidats ; l'Autorité préconise l'usage de techniques sophistiquées de profilage des électeurs ; le raisonnement de l'Autorité considérant que des données sensibles peuvent être déduites des registres des électeurs est disproportionnée ; etc. Voir en ce sens le projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales, exposé des motifs, *Doc., Parl., 2022-2023, n°1270*, pp. 29 à 32.

²⁰ Le Code électoral (élections fédérales), le Nouveau Code électoral communal bruxellois (Région de Bruxelles-Capitale), le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Région Wallonne) et le Décret électoral communal et provincial (Région Flamande).

²¹ Cependant, il existe une exception dans le cadre des élections de la Chambre des représentants. L'article 17 du Code électoral prévoit « que les exemplaires ou copies de la listes des électeurs ne peuvent être utilisés qu'à des fins électorales, y compris en dehors de la période se situant entre la date de délivrance de la liste et la date de l'élection »

32. *Secundo*, les législations électorales visent à traiter tous les candidats sur un pied d'égalité²² en leur donnant accès à la même source d'information (listes électorales) pendant la période électorale.
33. *Tertio*, la fourniture des listes électorales et leur utilisation par les partis politiques et candidats offrent des garanties aux citoyens. Cette source de données est encadrée par des législations suffisamment claires, qui établissent explicitement qui a le droit d'y accéder et dans quelles finalités, les catégories de données traitées, ainsi que la durée maximale de conservation. En outre, les normes électorales limitent le traitement de ces données à ce qui est nécessaire à la mobilisation de l'électorat, avec l'interdiction claire assortie de sanctions appropriées de les utiliser pour tout autre finalité. Le traitement à des fins de propagande électorale est donc prévisible.
34. Dans des législations précitées, pour autant qu'elles soient respectées, les citoyens destinataires de courriers publicitaires papier ont en principe l'assurance que leurs données à caractère personnel ont été obtenues à une source licite et connue (à savoir, le registre des électeurs).
35. A contrario, l'Autorité se demande si les actions de propagande électorale basées sur des techniques sophistiquées de profilage en ligne des électeurs ne pourraient s'avérer potentiellement plus attentatoires aux droits et libertés des citoyens que l'utilisation traditionnelle des registres électoraux, compte tenu de l'absence de transparence quant aux sources des données traitées. Sans se prononcer en détail au sujet de la future réglementation européenne en la matière, actuellement en débat et sujette à évolution, l'Autorité relève à cet égard que l'utilisation de technologies numériques lors de campagnes électorales repose généralement sur des outils prédictifs et permet d'atteindre les électeurs avec des messages très personnalisés – en particulier sur les plateformes de médias sociaux – sur la base d'intérêts personnels, de valeurs ou d'habitude de vie²³. Ainsi, le Parlement européen a annoncé le 7 novembre 2023 la conclusion d'un accord sur de futures règles européennes visant à rendre les campagnes électorales en ligne plus transparentes : « *En vertu de l'accord, seules les données à caractère personnel explicitement fournies à des fins de publicité politique en ligne et collectées directement auprès du sujet peuvent être utilisées par les fournisseurs pour cibler les utilisateurs. Les publicités politiques basées sur le profilage utilisant des catégories spécifiques*

²² Ce principe d'égalité entre candidats est un principe fondamental reconnu par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), « Code de bonne conduite en matière électorales », lignes directrices et rapport explicatif, avis n°190/2002, disponible sur [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-f), p. 7. La Commission estime que « l'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques ».

²³ Pour plus d'informations à ce sujet, voir la publication de l'autorité de protection des données luxembourgeoise, la Commission Nationale pour la protection des données, « *Les campagnes électorales dans le respect de la protection des données personnelles* », 8 février 2023, disponible sur <https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/dossiers-thematiques/campagnes-electorales/lignes-directrices-les-campagnes-lectorales-dans-le-respect-de-la-protection-des-donnees-personnelles-022023.pdf>, p. 3.

de données personnelles (par exemple, l'origine ethnique, la religion, l'orientation sexuelle) seront également interdites." ²⁴

36. L'Autorité souligne toutefois qu'elle se prononce d'initiative dans le présent avis uniquement sur la communication des copies des registres des électeurs à des fins de réalisation d'actions de propagande électorale par voie de courrier ordinaire, sans commenter à ce stade les futures règles européennes en matière de publicité électorale dans le monde numérique, actuellement en débat²⁵. L'Autorité ne se prononce pas non plus sur les autres pratiques de collecte de données à des fins d'actions politiques²⁶, ou encore , ou au sujet du cadre légal relatif à l'envoi de publicité électorale par courrier électronique. En réponse aux remarques et questionnements exprimés par le législateur, l'Autorité se concentre sur les risques liés à la délivrance des listes électorales aux partis politiques et candidats en matière de vie privée et droits et libertés, avec une attention particulière accordée aux risques liés à l'utilisation de ces listes à des fins de publicité ciblée.

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

37. L'Autorité s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur les risques liés à la délivrance de listes électorales²⁷ :

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

39. *Secundo*, un tel traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées en raison de son ampleur et en raison des données à caractère personnel sensibles qu'il peut permettre de déduire (voir ci-dessous la recommandation de limiter le traitement de la donnée « nom » permettant de déduire des données liées à l'origine ethnique, et la référence à une recommandations similaire exprimées par l'Autorité de protection des données française²⁸).

²⁴ Communiqué de presse du Parlement européen, 7 novembre 2023, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230626IPR00819/publicite-politique-accord-sur-de-nouvelles-mesures-de-lutte-contre-les-abus>

²⁵ Cf les débats actuellement en cours au niveau européen sur la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, COM (2021) 731 final 2021/0381(COD) ; [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0381\(COD\)&l=fr](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0381(COD)&l=fr).

²⁶ A titre d'exemple, les collectes directes de données à des fins de pétitions.

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

²⁸ Voir en ce sens le cons. 73 du présent avis.

40. *Tertio*, lorsque ces listes sont utilisées aux fins de publicité électorale ciblée en fonction de paramètres particuliers (ex. âge, sexe, nationalité) il y a lieu de prendre en compte les risques particuliers liés à la publicité électorale ciblée.
41. Concernant le ciblage, il ressort des travaux du Conseil de l'Europe que « *le profilage de masse de l'électorat et la diffusion de messages micro-ciblés à des catégories de plus en plus étroites d'électeurs peuvent avoir des effets tels que la création de bulles de filtres ou de chambres d'écho, la discrimination de certains électeurs et la privation du droit de vote, des effets dissuasifs possibles sur l'exercice de la participation politique, une polarisation accrue, une fragilisation du débat démocratique rigoureux et un affaiblissement de l'intégrité des élections* »²⁹. Cela implique que la mise à disposition de listes électorales à des fins de publicité ciblée peut avoir un impact en termes de risques pour les droits et libertés des électeurs. En ce qui concerne l'impact vie privée/ traitement de données à caractère personnel, il y a lieu d'éviter un profilage excessif des citoyens qui serait disproportionné par rapport à la finalité électorale. L'EDPB met d'ailleurs en garde contre l'extension des techniques de traitement de données à des fins politiques, « *qui fait peser des risques sérieux, non seulement sur les droits à la vie privée et à la protection des données, mais aussi sur la confiance dans l'intégrité du processus démocratique* »³⁰.

c. Mise en balance des intérêts

42. Au regard de ces considérations, l'Autorité a déjà émis l'opinion³¹ qu'il y a lieu d'analyser s'il est toujours opportun de préserver un système de mise à disposition des listes des électeurs à des fins de publicité ciblée. La publicité électorale ciblée permet aux acteurs politiques d'adresser des messages aux citoyens pour les informer dans l'espoir d'influencer favorablement le résultat du parti politique ou de ses candidats le jour du scrutin, si nécessaire en axant leur campagne électorale sur certains segments de la population.
43. Il appartient au législateur de déterminer dans quelle mesure la publicité électorale papier doit être ou non ciblée, et s'il est essentiel ou non en démocratie d'adapter la communication politique à un public-cible particulier, compte tenu des risques de l'utilisation de telles listes du

²⁹ Lignes directrices relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel dans le cadre des campagnes politiques du Comité Consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (Convention 108), disponible sur <https://rm.coe.int/lignes-directrices-protection-des-donnees-et-campagnes-politiques/1680a5afdd>, p. 11.

³⁰ Voir à ce sujet la Déclaration 2/2019 du 13 mars 2019 du Comité européen à la protection des données sur l'utilisation des données à caractère personnel dans le cadre de campagnes politiques, disponible sur https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/statement-22019-use-personal-data-course-political_fr

³¹ Voir en ce sens l'avis n°164/2022 du 19 juillet 2022, cons. 37 ; avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 20 ; avis n°84/2023 du 27 avril 2023, cons. 22.

point de vue de la protection de données à caractère personnel. Il y a lieu de mettre en balance les finalités poursuivies et les risques générés par ce traitement de données.

44. Lors de la rédaction de législation organisant la communication de listes électorales à des fins de publicité électorale ciblée, il est recommandé de démontrer, dans l'exposé des motifs, à l'aide d'éléments de preuve factuels et objectifs (e.g. référence à des analyses pertinentes), les raisons pour lesquelles d'autres mesures moins intrusives (non ciblées) ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché.
45. A titre d'exemple, l'Université de Namur souligne dans un article analysant la participation électorale en déclin, « *on ne peut pas convaincre de la même manière un jeune primovotant de 18 ans (qui se soucie de l'avenir climatique), qu'une personne de 45 ans active (qui se soucie de sa pension), qu'une personne en maison de retraite (qui se soucie des soins de santé)* »³²
46. A contrario, comme indiqué précédemment, une utilisation extensive du profilage risque de priver des électeurs, en raison de leurs caractéristiques personnelles, du messages de certains partis politiques et candidats, et/ou rendre opaque le projet de société porté par l'un ou l'autre parti. Il s'agit d'un débat non directement lié à la protection des données personnelles/protection de la vie privée que l'Autorité n'a pas pour vocation de trancher.
47. Si la nécessité du traitement est démontrée, il faut encore établir qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu et les droits et libertés des personnes (concernées). Ainsi par exemple, du point de vue du droit à l'information, si les candidats et partis veulent se prémunir de tout impact sur les libertés des personnes contactées, il leur appartient d'évaluer au cas par cas en fonction des paramètres de ciblage utilisés, les modalités de délivrance et d'accès à l'ensemble de leur programme. L'impact sur les droits et libertés sera potentiellement limité si les courriers ciblés constituent un supplément à l'information générale disponible pour tous concernant l'ensemble du programme électoral, délivrés de la même manière au même moment. L'Autorité ne peut bien entendu pas prescrire l'une ou l'autre forme de communication. Il appartiendra aux responsables de traitement de déterminer en fonction notamment du public-cible, les modalités de délivrance de l'ensemble de leur programme. Le cas échéant, des études comparatives des modes des communication des programmes politiques à la population gagneraient à être réalisées, afin de déterminer la proportionnalité des modes de communication (nominatifs ou non) et modes de traitement (ciblés ou non) des données personnelles des électeurs.

³² Newsroom de l'UNamur, « Participation électorale en déclin : les belges boudent-ils les élections », 31 octobre 2023), disponible sur <https://newsroom.unamur.be/fr/actualites/politique-participation-electorale-en-declin-episode-2>, consulté le 31 octobre 2023. Voir également l'étude réalisée par l'ULB/ VUB « *Une démocratie sans électeurs ?* », 13 octobre 2021, disponible sur https://www.itsme-id.com/files/rapport_abstention_electorale.pdf, consulté le 22 novembre 2023.

48. Lors de la mise en œuvre de la législation électorale, il appartient aux partis et candidats – responsables de traitement - de déterminer dans quelle mesure la réalisation d'une communication efficace par les groupes politiques passe par la transmission de messages ciblés aux électeurs.
49. **Si le législateur considère que la diffusion des listes des électeurs aux partis politiques et candidats est nécessaire et proportionnée afin de mener efficacement des actions de propagande électorale, il est indispensable de prévoir la mise en place de garanties, recommandées ci-dessous.** Comme indiqué précédemment dans ses avis³³, l'Autorité estime qu'en l'absence de l'adoption de ces garde-fous ou limitation des données transmises, la mise à disposition des listes électorales à des fins de propagande électorale, serait disproportionnée du point de vue de la protection des données personnelles et de la vie privée.

d. Adoption de garanties

50. Dans son avis antérieur³⁴, l'Autorité liste, de manière non exhaustive, plusieurs garde-fous à mettre en place lors de la délivrance des registres des électeurs aux groupements politiques et candidats :

- **Droit d'opposition spécifique et information**

51. L'utilisation de listes des électeurs par des candidats aux élections est une possibilité régie par la loi - autrement dit, le traitement n'est pas une obligation légale pour le candidat à une élection au sens de l'article 6, paragraphe 1, point c) du RGPD.
52. Cependant, le traitement de données à caractère personnel des listes des électeurs est admis dans la mesure où ce traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable de traitement³⁵. En l'espèce, les partis politiques et candidats ont un intérêt légitime à transmettre leur programme politique aux électeurs. Néanmoins, en cas d'envoi de prospection politique par courrier postal sur base de cet intérêt légitime, le RGPD confère aux personnes concernées un droit de s'opposer au sens de l'article 21.2 du RGPD (« *opt-out* ») à tout moment. Cette disposition précise également « *qu'au plus tard au moment de la première communication avec la personne concernée, ce droit d'opposition est explicitement porté à*

³³ Voir en ce sens l'avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 11 ; avis n°84/2023 du 27 avril 2023, cons. 22.

³⁴ Voir en ce sens, l'avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 20.

³⁵ L'art. 6.1, f) du RGPD prévoit « *qu'un traitement de données à caractère personnel est admis s'il est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement* »

l'attention de la personne concernée et est présenté clairement et séparément de toute autre information ».

53. Le droit d'opposition doit être accompagné de mesures adéquates de transparence³⁶. Ainsi, l'Autorité recommande que lors des communications entre les acteurs politiques et les électeurs, il soit indiqué de manière explicite une information sur ce droit d'opposition, ses modalités et les modalités via lesquelles il peut être mis en œuvre. En outre, l'exercice du droit d'opposition doit être simple et efficace et l'outil doit être facilement accessible.
54. Dans un avis antérieur³⁷, l'Autorité soulignait l'intérêt de développer un droit d'opposition « préalable », qui permettrait d'assurer tout l'effectivité requise au droit d'opposition et de faciliter l'exercice de ce droit. Il importe de permettre aux électeurs d'agir « à la source » et d'instaurer la possibilité pour les citoyens de solliciter, auprès de l'administration communale, le retrait de leur nom des copies de liste d'électeurs communiquées à des fins d'actions de propagande électorale. L'Autorité recommande aux législateurs de tenir compte de cette remarque dans d'éventuelles futures législations organisant la communication de listes électorales.
55. Lorsque les envois sont préparés sur la base de données non collectées directement auprès des personnes concernées, l'Autorité rappelle que, au titre de l'obligation d'information découlant de l'article 14 du RGPD, les partis politiques doivent fournir, au plus tard au moment de la première communication, les informations suivantes³⁸ :
- L'identité et les coordonnées du responsable de traitement (le parti politique ou le candidat) ;
 - L'origine des données traitées (les listes électorales à partir de laquelle ces données ont été collectées) ;
 - Les finalités du traitement auquel sont destinées les données à caractère personnel ainsi que la base juridique du traitement (la prospection politique dans le cadre de l'élection et l'intérêt légitime du responsable) ;
 - Les catégories de données à caractère personnel concernées ;
 - La durée de conservation des données ;
 - L'existence et les modalités des droits des citoyens en matière de protection de données (leur droit d'accès aux données, leur droit de rectification et d'effacement des données, leur droit de

³⁶ Cela ressort de l'art. 21.4 du RGPD.

³⁷ Avis n° 209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 44.

³⁸ En ce sens, voir la position de la *CNIL* qui estime que ces informations doivent être transmises aux personnes concernées en cas d'utilisation des listes électorales pour procéder à l'envoi de courrier, disponible sur <https://www.cnil.fr/fr/la-liste-electorale>. La CNPD rappelle également que les partis politiques doivent fournir ces informations, au plus tard au moment de la première communication, dans sa publication « *Les campagnes électorales dans le respect de la protection des données personnelles* », 8 février 2023, disponible sur <https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/dossiers-thematiques/campagnes-electorales/lignes-directrices-les-campagnes-lectorales-dans-le-respect-de-la-protection-des-donnees-personnelles-022023.pdf>, p. 13.

s'opposer au traitement de leurs données et leur droit d'introduire une réclamation auprès de l'Autorité).

- **Précision de la finalité « fins électorales »**

56. La finalité du traitement doit être déterminée de manière claire et précise afin de permettre aux personnes concernées de se faire une idée prévisible des traitements de leurs données. Certaines législations électorales indiquent que « *la délivrance des copies ne peuvent être utilisées qu'à des fins électorales* »³⁹. La notion de « *fins électorales* » ne permet pas aux électeurs de comprendre la raison concrète pour laquelle les registres des électeurs peuvent être mis à disposition des partis politiques et des candidats dans le cadre des élections. Cela pose question au regard des critères de prévisibilité des normes qui encadrent les traitements de données personnelles. Dès lors, l'Autorité invite les législateurs à indiquer que la délivrance d'exemplaires des registres vise à permettre la réalisation d'actions de propagande électorale.

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

57. Dans le cadre des élections de la Chambre des Représentants, les exemplaires des registres des électeurs peuvent être utilisés à des fins électorales en dehors de la période des élections. Comme expliqué dans son avis antérieur portant sur le Code électoral fédéral⁴⁰, sauf démonstration du contraire, il n'apparaît ni pertinent ni adéquat que ce registre puisse être utilisé en dehors de la période se situant entre la date de délivrance du registre et la date de l'élection. À l'instar des autres législations en vigueur⁴¹, le Code électoral fédéral devrait imposer une obligation de destruction des copies reçues à la date des élections.

- **Sécurisation**

58. Les responsables de traitement doivent garantir la sécurité et la confidentialité des informations qu'ils détiennent, c'est-à-dire s'assurer de la mise en œuvre de mesures techniques et organisationnelles appropriées. Parmi ces techniques, il convient par exemple de sécuriser les

³⁹ Voir en ce sens l'art. 13 de l'Ordonnance portant le Nouveau Code électoral bruxellois et l'art. 17 du Code électoral.

⁴⁰ Voir à cet égard l'avis n°209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 35.

⁴¹ L'art. 13,§3 de l'Ordonnance portant le Nouveau Code électoral bruxellois prévoit que « *Les personnes disposant d'une liste des électeurs peuvent uniquement l'utiliser à des fins électorales, et ce, uniquement durant la période entre la date de mise à disposition de la liste et la date de l'élection* » « *Toutes les personnes disposant d'une copie de la liste des électeurs doivent détruire cette copie au plus tard le lendemain du jour du scrutin pour lequel la liste des électeurs a été établie* ».

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

listes utilisées pour la propagande électorale et de les conserver sur des supports suffisamment protégés contre les tentatives d'intrusion. Autant que possible, l'authentification à double facteur doit être utilisée si disponible et les mots de passe doivent être complexes. Les responsables de traitement doivent encore établir clairement qui a accès aux données. Les législations en vigueur devraient également prévoir la journalisation des communications et l'adoption de mesure de *fingerprinting* au niveau des fichiers communiqués par voie électronique⁴². L'Autorité rappelle à cet égard qu'elle privilégie les échanges de données par voie électronique via une plateforme sécurisée⁴³.

▪ **Suppression de certaines données à défaut de justification dûment motivée**

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

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

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

61. Par exemple, selon le Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatif aux élections communales et provinciales (Région wallonne) et le décret portant organisation des élections locales et provinciales du 8 juillet 2011 (Région flamande), la donnée « sexe » fait partie des copies des registres électoraux remis aux partis politiques et aux candidats. A l'inverse, cette donnée n'est pas reprise dans ces registres selon le Code électoral fédéral et le Nouveau Code électoral communal bruxellois.

62. L'Autorité souhaite clarifier ci-dessous les cas où la limitation des données des listes électorales trouve une raison objective dans les législations de protection des données. L'Autorité rappelle par ailleurs qu'aucune disposition légale *stricto sensu* n'empêche d'effectuer une sélection de destinataires de courriers électoraux sur base de critères tels que l'âge ou l'adresse, par exemple. L'Autorité ne disposant pas d'étude concluante sur le caractère opportun ou non de

⁴² Voir en ce sens les cons. 26 et 27 du présent avis.

⁴³ Voir en ce sens le cons. 25 du présent avis.

ciblage des messages électoraux publicitaires, une évaluation doit être faite pour chaque donnée qu'il est envisagé de traiter à des fins de ciblage.

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

- **Donnée « date de naissance »**

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

- **Donnée « sexe »**

65. En ce qui concerne la donnée « sexe », elle ne fait pas partie des copies des listes électorales remises aux partis politiques et candidats selon le Code électoral fédéral et le Nouveau Code électoral communal bruxellois. Ces codes sont donc plus respectueux du principe de minimisation des données, contrairement au décret portant organisation des élections locales et communales du 8 juillet 2011 (Région flamande) et au Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Région wallonne). L'Autorité n'a aucune objection à ce que cette donnée soit omise des listes électorales. Il semble que le débat sur l'utilisation des données relatives au genre s'inscrit dans un contexte sociétal d'aplanissement des différences entre les sexes, plus que dans un débat relatif à la protection des données.

- **Donnée « nationalité »**

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

de données est bien interdit, à moins que le responsable de traitement n'ait obtenu le consentement explicite des personnes concernées.

67. La nationalité constitue une donnée objective et administrative attestant d'une relation juridique entre un Etat et une personne. Cependant, dans certaines circonstances, la nationalité peut être comprise comme un élément constitutif de l'origine ethnique⁴⁴. En effet, il ressort des interprétations données par la CEDH des concepts de race et d'origine ethnique que la langue, la religion, la nationalité et la culture peuvent être indissociables de la race. La CEDH s'est exprimée ainsi :

« L'origine ethnique et la race sont des concepts apparentés. Tandis que la notion de race prend racine dans l'idée d'une classification biologique des êtres humains en sous-espèces sur la base de caractéristiques morphologiques, telles que la couleur de la peau ou les traits faciaux, l'origine ethnique procède de l'idée que les groupes sociétaux sont marqués notamment par une communauté de nationalité, de foi religieuse, de langue, d'origine culturelle et traditionnelle et de milieu de vie »⁴⁵ (souligné par l'Autorité).

68. La Cour de Justice de l'Union européenne interprète également la notion d'origine ethnique comme procédant *« de l'idée que les groupes sociétaux sont marqué notamment par une communauté de nationalité, de foi religieuse, de langue, d'origine culturelle et traditionnelle et de milieu de vie »⁴⁶ (souligné par l'Autorité).*

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

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

⁴⁴ L'Autorité a déjà souligné le lien qui peut être établi entre la nationalité et la divulgation de l'origine ethnique ou raciale de la personne concernée. En ce sens, voir l'avis n° 209/2022 du 9 septembre 2022, cons. 38 à 46.

⁴⁵ CourEDH, arrêt *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 22 décembre 2009, para. 43. Voir également CourEDH, arrêt *Timichev c. Russie*, n°55762/00 et 55974/00, 13 décembre 2005, para. 55.

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

organisation des élections locales et communales du 8 juillet 2011 (Région flamande), à l'instar des autres législations en vigueur⁴⁷.

71. En conclusion, sur la base des développements précédents, dans le cadre du traitement de cette donnée à des fins de propagande électorale, l'Autorité est d'avis qu'il y a lieu de considérer que les données relatives à la nationalité des électeurs constituent un traitement de données à caractère personnel qui peut révéler *l'origine raciale et/ ou ethnique* des personnes concernées visé par l'article 9 du RGPD, et qu'elle doit être omise du registre des électeurs.
72. Cependant, si le législateur décide de ne pas suivre l'avis de l'Autorité et de continuer à transmettre cette donnée, il est plus approprié d'indiquer seulement si l'électeur a, ou non, la nationalité belge, et donc, limiter la donnée traitée au paramètre belge/non belge.

- **Donnée « nom »**

73. En ce qui concerne la donnée « nom », l'Autorité rejoint la position de la *CNIL*, qui estime « *qu'aucune disposition légale n'interdit d'effectuer une sélection des électeurs sur certains critères. Cependant, les tris opérés sur la consonnance des noms qui sont susceptibles de faire apparaître les origines raciales, ethniques ou appartenances religieuses, réelles ou supposées, des personnes concernées sont en revanche interdits compte tenu des risques de discriminations qu'ils comportent* »⁴⁸. A l'instar de la *CNIL*, l'Autorité recommande de ne pas opérer de tels tris. En effet, des tris éventuellement opérés sur la consonnance du nom sont susceptibles de faire apparaître les origines raciales, ethniques ou appartenances religieuses. Si le traitement aboutit à un profilage ethnique, les règles de l'article 9 du RGPD trouveront à s'appliquer. Un tel traitement sera interdit car non proportionné aux risques encourus par les populations concernées, et, surabondamment, vu qu'aucune disposition légale n'encadre un tel traitement de données à des fins de profilage ethnique, et qu'il n'est pas envisageable de demander le consentement de tous les électeurs concernés. Le même raisonnement s'applique qu'en ce qui concerne la donnée « nationalité », que l'Autorité recommande de supprimer des listes, pour préférer la donnée belge/ non belge (cf. cons. 70 du présent avis). Cependant, dans la mesure où la délivrance des copies des listes électorales est autorisée, l'Autorité a conscience que supprimer le nom de ces listes poserait des problèmes opérationnels.

⁴⁷ La donnée nationalité n'est pas mentionné dans les autres législation en vigueur. Voir en ce sens l'art. 11 de l'Ordonnance portant le Nouveau Code électoral bruxellois qui prévoit que la liste des électeurs mentionne « *le nom, les prénoms, la date de naissance, le numéro d'identification au Registre national des personnes physiques* » (cette dernière donnée n'étant pas transmise aux partis politiques et candidats. L'art. 10 du Code électoral prévoit que la liste des électeurs mentionne « *le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe, la résidence principale et le numéro d'identification au Registre national des personnes physiques* » (cette dernière donnée n'étant pas transmise aux partis politiques et candidats).

⁴⁸ Voir en ce sens l'article de la *CNIL* sur les listes électorales, 27 novembre 2019, disponible sur <https://www.cnil.fr/fr/la-liste-electorale>

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

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité,

Considère que le projet d'arrêté soumis pour avis doit être adapté en ce sens :

1. Préciser que la notion d'identité vise les données relatives aux nom, prénom(s) et civilité des personnes concernées (cons. 11) ;
2. Modifier le projet concernant la mention de la destination dans les pièces justificatives à produire lors d'un vote par procuration. L'indication par l'agence de voyage que le lieu de destination se trouve hors du Royaume suffit. La détention d'un ou plusieurs billet d'avion ou ticket de train se référant à une compagnie internationale et démontrant un séjour à l'étranger le jour de l'élection suffit également (cons. 12 à 14) ;
3. Prévoir une gestion des utilisateurs et des accès à l'espace numérique à l'aide d'un moyen d'authentification fort (cons. 21 à 24) ;
4. Compléter le projet afin de prévoir des mesures techniques et organisationnelles suffisantes afin de sécuriser les opérations électorales effectuées via la plateforme numérique (cons. 25 à 27).

Renvoie pour le surplus à ses explications générales concernant le cadre légal organisant la constitution et la communication de listes électorales à des fins de publicité électorale ciblée par voie postale, et rappelle les devoirs des responsables de traitements lors de l'utilisation de ces listes à des fins de publicité électorale.

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice