



SOMMAIRE

**Partis politiques et protection
des renseignements personnels**



Introduction

Depuis 2013, le directeur général des élections exprime ses préoccupations à l'égard de la protection des renseignements personnels des électrices et des électeurs détenus par les partis politiques et recommande d'entreprendre une révision en profondeur de la *Loi électorale* à ce sujet.

Dans ce document, nous souhaitons susciter la réflexion sur cette question et fournir un éclairage quant aux enjeux qui sont soulevés par l'utilisation des renseignements personnels par les partis politiques. Cette étude examine les régimes d'encadrement applicables aux partis politiques et recense les pratiques relatives à la communication de la liste électorale.

Quelques considérations sur l'ère numérique

Aujourd'hui, la vie professionnelle, la vie sociale et la vie privée s'organisent autour des outils numériques, qui font en sorte que chaque citoyen dévoile des informations sur ses préférences et laisse des traces sur les sites Web qu'il consulte. Avec les médias sociaux, les types de renseignements personnels en circulation se sont considérablement élargis et enrichis. L'exposition d'une personne sur Internet — en partie volontaire, en partie involontaire — peut engendrer des répercussions insoupçonnées. À l'ère numérique, le respect de la vie privée semble de plus en plus fragilisé.

Dans ce contexte, les possibilités de collecte massive de renseignements personnels, de recoupement et de valorisation des données se sont amplifiées et sont même devenues le fondement de l'économie numérique.

Les technologies numériques ont fait évoluer la manière de contribuer à la vie démocratique et à l'exercice de la citoyenneté. Les partis politiques recourent de plus en plus à l'utilisation des renseignements personnels des électrices et des électeurs pour mettre en œuvre leur stratégie électorale et leurs communications politiques.

Les principes de protection des renseignements personnels

La protection des renseignements personnels se définit par une série de principes applicables à tout type d'organisation, publique ou privée. À l'extérieur du Québec, les principes suivants sont transposés dans les législations relatives à la protection de la vie privée :

- Responsabilité ;
- Détermination des fins de la collecte des renseignements ;
- Consentement ;
- Limitation de la collecte ;
- Limitation de l'utilisation, de la communication et de la conservation ;
- Exactitude ;
- Mesures de sécurité ;
- Transparence ;
- Accès aux renseignements personnels ;
- Contestation.

Au Québec, ces principes se retrouvent dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, adoptée en 1982, ainsi que dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, adoptée en 1993.

Aperçu des pratiques numériques des partis politiques au Québec

Les technologies numériques façonnent les nouvelles manières de mener les campagnes et ont modifié les pratiques des partis en matière de mobilisation des sympathisants et de communication avec les électrices et les électeurs.

Les principaux partis politiques du Québec disposent de bases de données électorales qui sont au cœur de leurs campagnes. L'utilisation des réseaux sociaux occupe également une grande place, principalement pour communiquer avec l'électorat.

Les principaux partis politiques du Québec auraient investi dans l'acquisition, le développement et l'adaptation d'outils informatiques leur donnant l'opportunité de récolter et d'exploiter des renseignements personnels sur les électrices et les électeurs.

Les bases de données sur les électeurs leur donneraient la possibilité d'effectuer des croisements entre les renseignements qu'ils recueillent sur l'électorat, dont ceux tirés des listes électorales qui leur sont transmises par le directeur général des élections. Ces listes contiennent le nom, l'adresse, le sexe et la date de naissance des électrices et des électeurs ainsi que l'adresse à l'extérieur du Québec des électeurs exerçant leur vote hors du Québec. Ces croisements permettraient aux partis de cibler les préoccupations de l'électorat, d'ajuster leurs stratégies de persuasion et de personnaliser les messages soumis aux électrices et aux électeurs. Ces bases de données remplaceraient le traditionnel pointage; elles seraient plus rapides et plus efficaces.

Les partis politiques pourraient consulter ces bases de données à partir d'applications Web et, dans certains cas, à partir d'appareils mobiles, ce qui permettrait aux bénévoles d'accéder facilement aux informations sur les électrices et les électeurs lorsqu'ils effectuent du porte-à-porte. Les bénévoles pourraient également recueillir des informations à leur sujet en temps réel.

Les partis politiques peuvent aussi, à l'aide d'algorithmes, segmenter l'électorat et établir des profils d'électeurs. Ils peuvent utiliser les bases de données sur les électrices et les électeurs pour faciliter la gestion des campagnes, notamment pour l'affectation des bénévoles, la génération de listes d'appels téléphoniques, l'organisation des opérations de porte-à-porte ou l'envoi de textos.

Les ressources étant limitées, ces bases de données optimiseraient le temps et les ressources consacrées au pointage, à la communication avec l'électorat ainsi qu'à sa mobilisation. Leur utilisation serait d'autant plus utile dans un contexte de désengagement politique croissant, qui se traduit par une baisse de la participation électorale.

Les formations politiques auraient aussi en leur possession des informations personnelles sur leurs candidats, leurs contributeurs, leur personnel et les bénévoles qu'ils recrutent en période électorale.

Moins dispendieux que les médias traditionnels, les médias sociaux compléteraient les moyens de communication traditionnels des partis en permettant de transmettre des messages ciblés à un auditoire plus large. À cet effet, les partis achèteraient de la publicité et diffuseraient des sondages sur des sujets d'intérêt sur Facebook pour cibler des électeurs.

La protection des renseignements personnels sur les électrices et les électeurs au Québec

Au cours des soixante-quinze dernières années, plusieurs modifications ont été apportées aux lois électorales afin d'améliorer la protection des renseignements issus des listes électorales. Autrefois publics, ces renseignements sont maintenant confidentiels et accessibles uniquement au directeur général des élections et à son personnel, aux partis politiques, aux députées et aux députés et, en période électorale, aux candidates et candidats. C'est depuis 1989 que la *Loi électorale* confère un caractère confidentiel à ces renseignements.

En 1995, le Québec s'est doté de la liste électorale permanente, qui permet au directeur général des élections d'effectuer un contrôle constant de la qualité de la liste électorale, ce qui a réduit la nécessité d'en assurer un contrôle public. Cela a conduit à des modifications législatives visant à restreindre l'accès à ces renseignements et les finalités pour lesquelles ils peuvent être utilisés ou communiqués.

Au Québec, les partis politiques ne sont assujettis à aucune loi générale encadrant la protection des renseignements personnels. Seule la *Loi électorale* encadre l'utilisation et la communication des renseignements relatifs aux électrices et aux électeurs par les partis politiques. Cet encadrement ne porte cependant que sur les renseignements inscrits sur les listes électorales qui sont communiqués par le directeur général des élections.

Plus spécifiquement, la *Loi électorale* interdit :

- d'utiliser les renseignements relatifs aux électeurs à d'autres fins que celles prévues par la *Loi* ;
- de communiquer ou de permettre que soient communiqués ces renseignements à d'autres fins que celles prévues par la *Loi* ;
- de communiquer ou de permettre la communication de ces renseignements à toute personne qui n'y a pas légalement droit.

Tout autre renseignement personnel détenu par un parti politique n'est pas régi par la *Loi électorale*, notamment ceux concernant ses bénévoles, ses candidats, ses membres et son personnel, ainsi que les renseignements personnels concernant des électrices et des électeurs qu'un parti a recueillis directement auprès de ceux-ci ou auprès d'un tiers.

Les pouvoirs de vérification et d'enquête du directeur général des élections sont limités aux obligations et aux infractions prévues à la *Loi électorale*. Le directeur général des élections ne pourrait, par exemple, lancer un mandat de vérification relatif à la collecte de renseignements personnels par les partis politiques, puisqu'aucune disposition de la *Loi* n'encadre ces activités.

Par ailleurs, la *Loi* prévoit que les partis politiques et les députées et députés de l'Assemblée nationale puissent recevoir la liste des électeurs inscrits à la liste électorale permanente trois fois par année. En période électorale, les candidates et candidats ont accès aux mêmes renseignements et peuvent recevoir la liste des électrices et des électeurs inscrits au vote en installation d'hébergement ou au vote à leur domicile. Ils peuvent également obtenir la liste des électeurs qui ont voté par anticipation et de ceux ayant voté le jour du scrutin.

Pour recevoir la liste électorale, les députées, les députés et les personnes désignées par le parti politique doivent s'engager, par écrit, à prendre les mesures appropriées pour protéger le caractère confidentiel des renseignements relatifs aux électeurs et pour restreindre leur utilisation aux seules fins prévues par la *Loi électorale*.

Encadrement au Canada

À l'exception de la Colombie-Britannique, où les partis politiques sont assujettis à une loi générale en matière de protection de la vie privée, l'encadrement des partis politiques au Canada et dans les provinces canadiennes est similaire à celui en vigueur au Québec.

Les lois électorales canadiennes interdisent l'utilisation des renseignements inscrits sur les listes électorales à des fins non prévues par la *Loi électorale* ou limitent leur utilisation à la communication avec les électrices et les électeurs.

En dehors d'une période électorale, les listes électorales sont transmises aux partis politiques moins fréquemment qu'au Québec. De plus, elles ne contiennent pas la date de naissance des électeurs et seules celles du Nouveau-Brunswick incluent leur sexe.

Les lois canadiennes prévoient peu de mesures permettant de vérifier le respect du caractère confidentiel des renseignements issus des listes électorales. Toutefois, de récentes modifications législatives ont permis un resserrement de la protection des renseignements sur les électrices et les électeurs en Colombie-Britannique ainsi qu'en Ontario. Dans les deux cas, ces modifications ont prévu l'obligation d'élaborer et de respecter une politique en matière de vie privée ainsi qu'un contrôle plus strict des accès aux listes électorales.

Au cours des dernières années, les autorités de surveillance au Canada ont émis plusieurs recommandations concernant la protection des renseignements personnels. En septembre 2018, les commissaires fédéraux, provinciaux et territoriaux à l'information et à la protection de la vie privée, incluant le président de la Commission d'accès à l'information du Québec, ont demandé à ce que les lois canadiennes prévoient des obligations pour les partis politiques en matière de protection des renseignements personnels.

Encadrement à l'extérieur du Canada

L'examen des législations électorales et des systèmes normatifs de protection des renseignements personnels de certains pays montre que les approches sont diverses et contrastées. Les modes de gouvernance oscillent entre un usage responsable et une utilisation souple des renseignements personnels des électrices et des électeurs. Tous ces pays ont amorcé une réflexion sur l'encadrement et la responsabilisation des partis politiques.

En Nouvelle-Zélande, en France, en Belgique, au Luxembourg, en Suisse et au Royaume-Uni, les partis politiques et les candidates et candidats à une élection — comme toute autre organisation publique ou privée qui collecte et exploite des données — sont pleinement responsables et doivent protéger les renseignements personnels qu'ils détiennent.

En revanche, aux États-Unis et en Australie, les partis politiques ne sont pas tenus de respecter les mêmes principes, réglementations et pratiques que ceux auxquels sont soumises les organisations privées et publiques.

Au sein de l'Union européenne, le *Règlement général sur la protection des données* (RGPD) s'applique à l'ensemble des organisations privées, des administrations publiques, des mouvements associatifs et des partis politiques. Il renforce les obligations des responsables de la collecte et du traitement des données tout en instaurant des modalités de gouvernance. Il réaffirme les droits des individus en vigueur et leur en consacre de nouveaux pour leur donner une véritable capacité d'agir. Enfin, il prévoit des sanctions graduelles en cas de manquement aux exigences réglementaires.

En comparant les obligations des partis politiques sous le RGPD et celles qui prévalent au Québec et au Canada, on constate que les renseignements personnels des électrices et des électeurs d'Europe sont diversifiés et détaillés et que ces listes sont accessibles à davantage de personnes. En Europe, il y a néanmoins un encadrement plus rigoureux : les listes doivent être détruites après les élections et l'électeur maîtrise mieux le traitement de ses données.



Enjeux et recommandations

Au regard des enjeux soulevés par la protection des renseignements personnels et des préoccupations concernant leur utilisation par les partis politiques, le directeur général des élections émet neuf recommandations.

L'assujettissement des partis politiques à un encadrement législatif général en matière de protection des renseignements personnels permettrait de garantir que tous les renseignements personnels détenus par les partis politiques bénéficient d'un régime de protection équivalent à ceux encadrant les renseignements détenus par les organismes publics et privés au Québec.

Considérant que les partis politiques municipaux reçoivent des listes électorales en période électorale, ces derniers devraient être assujettis au même régime d'encadrement que les partis politiques provinciaux.

Pour ces motifs, nous recommandons :

1. D'assujettir les partis politiques provinciaux autorisés à un encadrement législatif général en matière de protection des renseignements personnels;
2. D'assujettir les partis politiques municipaux autorisés à un encadrement législatif général en matière de protection des renseignements personnels;
3. De prévoir des obligations similaires pour les députées, les députés, les candidates et les candidats aux élections provinciales, municipales et scolaires, avec les adaptations nécessaires.

Plus concrètement, un tel encadrement devrait inclure les obligations suivantes :

- Un parti politique devrait désigner une personne responsable de la protection des renseignements personnels ;
- Un parti politique qui recueille des renseignements personnels devrait avoir préalablement déterminé les finalités pour lesquelles il recueille ces renseignements ;

- Avant de recueillir, d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels, un parti politique devrait obtenir le consentement de la personne concernée. Ce consentement devrait être manifeste, libre, éclairé, donné à des fins précises et être valide pour une durée déterminée ;
- Avant de recueillir des renseignements, un parti politique devrait informer la personne concernée des finalités de la collecte, de l'utilisation qui serait faite de ses renseignements personnels, des catégories de personnes qui y auraient accès au sein du parti politique et de l'endroit où ils seraient détenus. Le parti politique devrait également informer les personnes concernées de leurs droits d'accès et de rectification ;
- Un parti politique ne devrait utiliser les renseignements qu'il a recueillis qu'aux seules fins pour lesquelles il a obtenu le consentement des personnes concernées ;
- Un parti politique devrait restreindre la communication des renseignements personnels ;
- Un parti politique devrait veiller à ce que les renseignements personnels qu'il détient soient exacts et tenus à jour au moment où il les utilise ;
- Un parti politique devrait détruire les renseignements personnels lorsque leur utilisation n'est plus nécessaire ;
- Un parti politique devrait prendre les mesures de sécurité adéquates pour assurer la protection des renseignements personnels recueillis, utilisés, communiqués, conservés ou détruits ;
- Un parti politique devrait signaler tout incident impliquant des renseignements personnels susceptible de porter préjudice aux personnes concernées auprès d'une autorité de surveillance compétente ;
- Un parti politique devrait permettre l'accès aux renseignements personnels à son personnel, à ses bénévoles et à ses autres mandataires seulement lorsque cela leur est nécessaire. Il devrait également maintenir un registre des personnes autorisées à accéder aux renseignements personnels ;

- Un parti politique devrait conclure une entente garantissant la protection des renseignements personnels avant de communiquer des renseignements à un prestataire de services ;
- Un parti politique devrait répondre avec diligence aux demandes d'accès aux renseignements personnels et aux demandes de rectification qu'il reçoit des personnes concernées ;
- Un parti politique devrait élaborer des politiques et des procédures décrivant les mesures mises en place afin de respecter ses obligations en matière de protection des renseignements personnels et rendre ces documents accessibles sur demande.

Par ailleurs, le sexe et la date de naissance des électrices et des électeurs sont des informations qui ne semblent pas nécessaires pour que les partis communiquent avec eux et favorisent leur participation électorale. Il en va de même pour l'adresse temporaire des électeurs exerçant leur droit de vote à l'extérieur du Québec et pour les renseignements inscrits sur les listes des électeurs inscrits au vote en installation d'hébergement ou au vote à domicile, qui sont communiqués aux candidats en période électorale.

Pour ces motifs, nous recommandons :

4. De retirer le sexe et la date de naissance des électrices et des électeurs des listes électorales transmises aux députés, aux candidats et aux partis politiques, et ce, à tous les paliers électoraux ;
5. De modifier la *Loi électorale* afin de cesser la transmission de renseignements permettant d'identifier des électrices et des électeurs vulnérables ou de révéler leur adresse temporaire à l'extérieur du Québec.

La *Loi électorale* ne définit pas les fins pour lesquelles les renseignements inscrits sur les listes électorales peuvent être utilisés. Il en est de même pour la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et pour la *Loi sur les élections scolaires*.

Pour ces motifs, nous recommandons :

6. De préciser dans les lois électorales les fins pour lesquelles les députés, les candidats et les partis politiques peuvent utiliser ou communiquer les renseignements issus des listes électorales.

Depuis 2006, en dehors d'une période électorale, tous les partis politiques provinciaux autorisés peuvent, trois fois par année, obtenir les listes électorales provinciales. Il y a lieu de s'interroger sur la nécessité de transmissions aussi fréquentes en dehors d'une période électorale.

La liste électorale est accessible aux députés, aux candidats et aux partis politiques en version électronique, mais une version papier demeure accessible, puisque la *Loi électorale* prévoit toujours cette possibilité. Le directeur général des élections pourrait déterminer lui-même les modalités de transmission de cette liste afin de les adapter à la réalité technologique et d'y appliquer les mesures de sécurité nécessaires.

Pour ces motifs, nous recommandons :

7. De transmettre les listes électorales aux partis politiques provinciaux et aux députées et députés une seule fois par année en dehors d'une période électorale;
8. De communiquer les listes électorales aux candidats, aux députés et aux partis politiques uniquement en version électronique, selon les modalités déterminées par le directeur général des élections.

Examen des recommandations du directeur général des élections

Les recommandations proposées dans la présente étude sont susceptibles d'avoir d'importantes répercussions sur les dispositions de la *Loi électorale*, de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* ainsi que de la *Loi sur les élections scolaires*.

Il nous apparaît donc opportun de solliciter la contribution de toutes les parties prenantes à ces modifications, soit la Commission d'accès à l'information, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, les partis politiques provinciaux et municipaux, de même que des experts en matière de protection de la vie privée, qui seraient en mesure d'approfondir et d'améliorer ces recommandations.

Nous croyons également que l'examen de ces recommandations ne peut avoir lieu sans entendre les principales personnes concernées : les électrices et les électeurs du Québec.

Pour ces motifs, nous recommandons :

9. Que l'Assemblée nationale mandate une commission spéciale sur l'encadrement des partis politiques à l'égard de la protection des renseignements personnels afin d'étudier les recommandations du directeur général des élections.