

La réutilisation commerciale des listes électorales¹

¹ Acceptation entendue ici exclusivement au sens des articles L.9 à L.15-1 du code électoral

1 Cette réutilisation est interdite en application des dispositions du code électoral...

Si, en application des articles L. 28² et R. 16³ du code électoral, les listes électorales sont communicables à tout électeur (sans condition de lieu d'inscription), à tout candidat à une élection ou à tout parti politique, l'article R. 16 dudit code dispose toutefois que cette communication est subordonnée, pour le demandeur, « ...à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial. »

Ainsi, dans son conseil n° 20091074 du 2 avril 2009 (maire de Saint-Rémy-sur-Durolle), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) « (...°) considère que le caractère purement commercial ou non de l'usage des listes s'apprécie au regard de l'objet de la réutilisation envisagée et de l'activité dans laquelle elle s'inscrit, la forme juridique du réutilisateur et le caractère onéreux ou non de l'usage constituant à cet égard de simples indices. Doivent être regardés comme purement commerciales non seulement la commercialisation des données, le cas échéant après retraitement, mais aussi leur utilisation dans le cadre d'une activité à but exclusivement lucratif. »

Il en résulte, par exemple, que les listes électorales sont communicables à :

- une personne physique représentant une personne morale, y compris à but lucratif, pourvu que ladite personne physique puisse faire état⁴ de sa qualité d'électeur et respecte les engagements exigés par la Loi⁵.
- un avocat, aux conditions que la demande soit présentée pour le compte d'un client déterminé et que « l'avocat justifie de la qualité d'électeur de son client et produise

² **Article L28 du code électoral :**

« Les listes électorales sont réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune. Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale. »

³ **Article R16 du code électoral, alinéa 5**

« Tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale et des tableaux rectificatifs à la mairie, ou à la préfecture pour l'ensemble des communes du département à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial. »

⁴ **CADA, conseil n°20052701 du 7 juillet 2005, maire de Pressigny-les-Pins :**

« (...) la commission estime, dans le silence des textes, que la preuve de la qualité d'électeur peut se faire par tout moyen sans qu'il y ait lieu d'exiger la production de la carte d'électeur par exemple. Une attestation sur l'honneur peut en tenir lieu. (...) »

⁵ **CADA, conseil n°20081742 du 6 juin 2008, maire de Vannes - service des élections,**

« La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 mai 2008 votre demande de conseil relative au caractère communicable de la liste électorale sur CD ROM au dirigeant de la société EGIDYS Développement.

La commission rappelle en premier lieu que les listes électorales sont, en vertu de l'article L. 28 du code électoral, communicables de plein droit dans leur intégralité, à tout électeur, quel que soit le lieu où il est inscrit, tout candidat ou groupement qui en fait la demande. En conséquence, si les listes électorales ne peuvent être communiquées, sur ce fondement, à des personnes morales autres que les partis ou groupements politiques, elles sont intégralement communicables aux personnes physiques qui représentent d'autres personnes morales, dès lors que ces personnes physiques ont elles-mêmes la qualité d'électeurs. (...) »

l'engagement de ce dernier de ne pas en faire un usage purement commercial. Un tel usage peut, par exemple, consister à étayer un recours dans le cadre d'un contentieux électoral. » (CADA, conseil n°20100921 du 11 mars 2010, directeur de cabinet du maire de Marseille – voir annexe 1).

En revanche, toujours par exemple, les listes ne sont pas communicables à :

- un électeur représentant une personne morale qui demanderait communication d'une liste électorale dans un but que l'on peut qualifier de lucratif⁶... ;
- ...même « par destination ».⁷

Le contrevenant s'expose à une sanction.

⁶ **CADA : avis n°20092190 du 28 juillet 2009, maire de Saint-Julien,**

« Monsieur R., pour la société COUTOT-ROEHRIG, (...) suite du refus opposé par le maire de Saint-Julien à sa demande de copie (...) de la liste électorale (...) demandée en sa qualité d'électeur.

(...)

Dans son conseil n° 20091074 du 2 avril 2009, la commission a estimé que les listes électorales ne pouvaient être communiquées à un électeur qui, comme en l'espèce, se borne à s'engager à réutiliser ces listes dans le cadre de son activité professionnelle de généalogiste successoral, dans la mesure où cette activité, dont l'objet est lucratif, doit être regardée comme " purement commerciale ".

La commission prend note des arguments invoqués par M. R. à l'appui de sa demande mais, bien que consciente des difficultés que peut soulever la position rappelée ci-dessus pour l'exercice de l'activité de généalogie successorale, n'a pas estimé possible de l'infléchir.

En premier lieu, la circonstance que les sociétés de généalogie successorale agissent dans l'intérêt des héritiers qui ignorent les droits dont ils pourraient se prévaloir dans le cadre d'une succession et que les sociétés soumises à la convention signée entre les organisations représentatives de cette profession et le conseil supérieur du notariat s'engagent à ne refuser aucune recherche d'héritiers, de sorte que le traitement de certains dossiers ne leur permettrait de dégager aucun bénéfice, sont sans incidence sur l'objet lucratif qu'elles poursuivent et, en particulier, ne permet pas d'assimiler leur activité à une mission de service public ou à une profession réglementée.

En deuxième lieu, si l'activité de ces sociétés peut donner lieu, en vertu de l'article 36 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions, à la délivrance d'un " mandat " par une personne ayant un intérêt direct et légitime à l'identification des héritiers ou au règlement de la succession, notamment les notaires, (...), la commission a estimé que cette modalité d'intervention était sans incidence sur le caractère purement commercial de leur activité. En particulier, cette activité ne saurait être assimilée à celle des notaires eux-mêmes, officiers publics, dans la mesure où le " mandat " qui leur est délivré par ces derniers ne les conduit pas à agir au nom et pour le compte du notaire mais, le cas échéant, pour le compte des héritiers qu'elles retrouvent.

En troisième et dernier lieu, la commission a estimé que la circonstance que les généalogistes successoraux bénéficient d'un régime d'accès privilégié aux registres de l'enregistrement de moins de cent ans, en vertu de l'article L. 106 du livre des procédures fiscales, s'il témoigne de l'attention portée par le législateur aux conditions d'exercice de leur activité, ne prive pas celle-ci de son caractère purement commercial au sens du code électoral. La commission considère ainsi qu'il n'appartient qu'au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution, de décider d'étendre à cette profession le droit d'accès aux listes électorales. »

⁷ **CADA, conseil n°20094400, haut-commissaire de la République en Polynésie française :**

« La commission d'accès aux documents administratifs a examiné (...) votre demande de conseil relative au caractère communicable à Monsieur T., agent maritime de la SARL R., des listes électorales des communes de Bora Bora, Tahaa et Uturoa.

(...)

En l'espèce, la commission observe que Monsieur T. souhaite obtenir la communication des listes électorales des communes de Bora Bora, Tahaa et Uturoa afin de susciter, sur le fondement de l'article 159-1 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, une consultation de la population sur le maintien ou le rejet de la licence d'armateur qui a été délivrée à la SARL R., par le ministre des transports aériens et maritimes, des ports et aéroports insulaires de Polynésie française pour l'exploitation du navire KING TAMATOA sur la desserte régulière des îles sous le Vent. Au vu de ces éléments, la commission

Dans la mesure où le code électoral n'y fait aucune allusion, et qu'une liste électorale s'analyse comme un fichier contenant des éléments personnels relevant de la protection de la vie privée (loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés), la CADA conclut⁸ que « les (...) sanctions susceptibles d'être infligées aux électeurs réutilisant les listes électorales dans des conditions contraires au droit en vigueur relèvent, en l'état, de la compétence de la CNIL⁹. »

estime que l'usage que l'intéressé entend faire de ces listes électorales, même s'il vise à organiser une consultation populaire, répond en réalité, en raison de l'objet même de celle-ci, à un objectif purement commercial. Elle considère par conséquent que ces documents ne peuvent être communiqués à Monsieur T. . »

⁸ **CADA, conseil n°20091074 du 2 avril 2009, maire de Saint-Rémy-sur-Durolle :**

« (...) La commission considère (...) que les modalités de réutilisation des listes électorales sont exclusivement fixées, d'une part, par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui s'applique aux traitements automatisés de données à caractère personnel, ainsi qu'aux traitements non automatisés de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans des fichiers, et qui relève de la compétence de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), et d'autre part, par les dispositions de l'article R. 16 du code électoral, qui en proscriit l'usage purement commercial.

Dans ces conditions, les seules sanctions susceptibles d'être infligées aux électeurs réutilisant les listes électorales dans des conditions contraires au droit en vigueur relèvent, en l'état, de la compétence de la CNIL. »

⁹ **www.cnil.fr:**

« Lors de manquements sérieux au respect de la loi Informatique et libertés, la CNIL a le pouvoir de prononcer des sanctions administratives ou financières. Dans ce cas, la CNIL se réunit en formation contentieuse pour prononcer les sanctions prévues à l'article 45 de la loi. Les sanctions pénales prévues aux articles 226-16 à 226-24 du Code pénal peuvent aussi s'appliquer, la CNIL ayant la possibilité de dénoncer au Procureur de la République les infractions à la loi dont elle a connaissance.

Un arrêt du Conseil d'Etat reconnaît à la CNIL la qualité de tribunal dans l'exercice de son pouvoir de sanction, au sens de l'article 6 de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Lorsque des manquements à la loi sont portés à la connaissance de la formation contentieuse de la CNIL, celle-ci peut prononcer :

- Un avertissement à l'égard du responsable de traitement fautif, qui peut être rendu public.
- Une mise en demeure à l'organisme contrôlé de faire cesser les manquements constatés dans un délai allant de dix jours à trois mois. Si le responsable de traitement se conforme à la mise en demeure, la procédure s'arrête et le dossier est clôturé.

Si le responsable de traitement ne se conforme pas à la mise en demeure de la CNIL, la formation contentieuse peut prononcer, après une procédure contradictoire, durant laquelle le responsable de traitement incriminé peut présenter des observations orales :

- Une sanction pécuniaire (sauf pour les traitements de l'Etat), d'un montant maximal de 150.000€, et en cas de récidive, jusqu'à 300.000 € ; en cas de mauvaise foi, la CNIL peut ordonner l'insertion de la décision de sanction dans la presse.
- Une injonction de cesser le traitement.
- Un retrait de l'autorisation accordée en application de l'article 25 de la loi.
- En cas d'urgence, l'interruption de la mise en œuvre du traitement, et le verrouillage des données pour trois mois.
- En cas d'atteinte grave et immédiate aux droits et libertés, le président de la CNIL peut demander, par référé, à la juridiction compétente, d'ordonner toute mesure de sécurité nécessaire.

A l'issue d'une procédure de sanction, l'organisme sanctionné dispose d'un délai d'un mois pour adresser des

2 Toutefois, les dispositions du code électoral ne sont plus applicables passé un délai de 50 années

En effet, les listes électorales ayant, d'une part, vocation à être versées aux archives publiques et comportant, d'autre part, des éléments relatifs à la vie privée, la CADA en déduit qu'en application du Code du patrimoine, les listes électorales deviennent communicables à toute personne après expiration d'un délai de 50 ans et que les dispositions de l'article L. 28 du code électoral ne s'appliquent plus.

Passé ce délai, ce sont notamment les dispositions de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978¹⁰ portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal qui s'appliquent

observations écrites, en ayant la possibilité d'accéder au dossier, de se faire assister d'un avocat et de former un recours contre la décision de la CNIL. »

¹⁰ Article L213-2

I.- Les archives publiques sont communicables de plein droit à l'expiration d'un délai de : (...)
3° Cinquante ans à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier, pour les documents dont la communication porte atteinte au secret de la défense nationale, aux intérêts fondamentaux de l'Etat dans la conduite de la politique extérieure, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la protection de la vie privée, (...)

¹¹ CADA, conseil n°20091746 du 4 avril 2009, directrice des Archives de France :

« La commission indique ensuite que si, aux termes de l'article L. 213-1 du code du patrimoine, les documents versés aux archives publiques deviennent librement communicables, il résulte du 3° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine que les archives publiques dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée ne deviennent librement communicables à toute personne qu'à l'expiration d'un délai de cinquante ans à compter de leur date ou du document le plus récent inclus dans le dossier.

Les listes électorales étant des archives publiques comportant des éléments intéressant la vie privée de personnes physiques, la commission en déduit, tout d'abord, qu'avant l'expiration d'un délai de cinquante ans à compter de leur élaboration, leur communication et la réutilisation des informations qu'elles contiennent restent régies par les dispositions combinées des articles L. 28 et R. 16 du code électoral, dans les conditions rappelées, notamment, par ses précédents avis du 13 novembre 2008 (n°20083971 notamment).

A l'expiration de ce délai, la commission considère, ensuite, que les listes électorales deviennent communicables à toute personne, quel que soit le lieu de leur archivage. Elle estime en particulier que les dispositions de l'article L. 28 du code électoral, qui visent essentiellement à permettre aux citoyens de contrôler la tenue des listes électorales, et aux candidats et partis politiques d'effectuer des opérations de propagande électorale, tout en assortissant de certaines garanties la communication de ces listes en vue de protéger la vie privée des électeurs, ne sauraient faire obstacle à l'application des dispositions du code du patrimoine précédemment mentionnées. Par conséquent, les services d'archives détenant ces listes ne peuvent légalement exiger des demandeurs qu'il justifie d'une qualité particulière pour accéder à ces documents, passé ce délai de cinquante ans.

Il en résulte également que les dispositions de l'article R. 16 du code électoral ne s'appliquent pas aux demandes de communication de listes électorales de cinquante ans et plus. Dans ce cas, les services d'archives dépositaires des listes n'ont pas à exiger des demandeurs qu'ils s'engagent à ne pas en faire un usage purement commercial.

La commission rappelle, enfin, que dès lors que les listes électorales achevées depuis cinquante ans et plus sont accessibles à toute personne qui en fait la demande, elles constituent des informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978. Elle observe néanmoins que ces listes sont en principe détenues par des services départementaux d'archive ou des collectivités territoriales, et ne peut que rappeler que ceux-ci sont au nombre des services culturels visés par l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978 (CADA, conseil n°20082643). Il en résulte qu'il appartient à ces services de définir leurs propres règles de réutilisation, dans le respect, d'une part, des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, notamment la loi du 6 janvier 1978 en ce qui concerne les données à caractère personnel et le code de la propriété intellectuelle, et, d'autre part, des principes généraux du droit (en particulier, le principe d'égalité devant le service public) et des règles dégagées par le juge, notamment en matière de fixation des redevances de réutilisation. Ces règles, qui peuvent utilement s'inspirer de celles du chapitre II du Titre Ier de la loi du 17 juillet 1978, peuvent faire l'objet d'un règlement élaboré par l'administration ou figurer dans une licence que les intéressés devront souscrire pour réutiliser les informations

ANNEXE 1

Type : conseil
Référence : 20100921
Administration : directeur de cabinet du maire de Marseille
Séance du : 11/03/2010

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 11 mars 2010 votre demande de conseil relative au caractère communicable, à des cabinets d'avocats, de la liste électorale de la commune.

La commission rappelle qu'en vertu de l'article R. 16 du code électoral, les listes électorales sont communicables à tout électeur, quel que soit le lieu où il est inscrit, à la condition qu'il s'engage à ne pas en faire un " usage purement commercial ".

Dans son avis n° 20091074 du 2 avril 2009, la commission a estimé que la réutilisation des listes électorales pour les besoins de l'activité de généalogistes successoraux constituait un usage purement commercial. Elle a relevé que le caractère purement commercial de l'usage s'appréciait au regard de l'objet de la réutilisation envisagée et de l'activité dans laquelle elle s'inscrit. La forme juridique du réutilisateur et le caractère onéreux ou non de l'usage constituent à cet égard de simples indices. Elle a souligné que doivent être regardés comme purement commerciales non seulement la commercialisation des données, le cas échéant après retraitement, mais aussi leur utilisation dans le cadre d'une activité à but exclusivement lucratif.

S'agissant des demandes émanant d'avocats, la commission estime qu'il y a lieu de distinguer deux hypothèses.

Lorsque la demande est présentée par un avocat pour le compte d'un client déterminé, la délivrance de la liste est subordonnée à la condition que l'avocat justifie de la qualité d'électeur de son client et produise l'engagement de ce dernier de ne pas en faire un usage purement commercial. Un tel usage peut, par exemple, consister à étayer un recours dans le cadre d'un contentieux électoral.

Lorsque la demande émane d'un avocat agissant pour le compte du cabinet dans lequel il travaille, la réutilisation des listes pour les besoins de son activité constitue, pour la commission, un usage purement commercial. Certes, l'activité d'avocat est une profession réglementée, régie par les dispositions de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, du décret n° 72-785 du 25 août 1972 relatif au démarchage et à la publicité en matière de consultation et de rédaction d'actes juridiques et du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat. Ces dispositions soumettent les avocats, sous peine de sanctions disciplinaires et pénales, à des règles de déontologie comprenant notamment l'interdiction du démarchage et un encadrement strict du recours à la publicité. Pour autant, l'exercice de l'activité d'avocat revêt principalement un caractère lucratif. Tel n'est pas l'objet du régime de communication des listes électorales, qui vise principalement, pour les électeurs, à permettre le contrôle de la régularité des inscriptions. Il en résulte que, dans le cas où l'avocat qui sollicite l'accès aux listes électorales indique vouloir les réutiliser pour les besoins de son activité professionnelle, vous êtes tenu de le lui refuser.

publiques qui leur sont transmises. »