|  |
| --- |
| Master 2– Administration du politique |
| La Réutilisation commerciale des listes électorales |
| Séminaire de droit électoral – M. Cottin |

|  |
| --- |
| Frédérique Vidal  31/10/2016 |

**Réutilisation commerciale des listes électorales**

**Introduction**

L’origine de la communication des listes électorales aux citoyens vient de la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789. Son article 15 est le fondement de la relation entre le citoyen et l’administration : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. ».

Les listes électorales ont connu une importante rénovation via les lois ordinaires et organiques votées en juillet 2016 et qui seront applicables à partir de 31 décembre 2019.

Pour expliquer l’interdiction de l’utilisation commerciale des listes électorales, cet exposé présentera la loi applicable à ce jour pour définir une liste électorale et des articles concernant l’interdiction de sa réutilisation commerciale puis mettra, dans un deuxième temps, en lumière les rénovations de 2016.

**I – La loi applicable aujourd’hui**

**1- Qu’est-ce qu’une liste électorale**

La liste électorale est un document administratif sur lequel figurent le nom et les coordonnées des électeurs. L’inscription sur ce document peut être effectuée de manière automatique ou volontaire. Les informations y figurant sont par ailleurs communicables à tout électeur en faisant la demande.

1.1 - Inscription sur la liste électorale

1.1.1 - Inscription d’office

Les jeunes âgés de 18 ans font l’objet d’une inscription automatique sur la liste électorale[[1]](#footnote-1). Ils sont ainsi inscrits d’office, sans avoir à effectuer de demande individuelle particulière, sur les listes électorales de la commune de leur domicile. Dans ce cadre, l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) communique régulièrement aux communes la liste des jeunes recensés dans le cadre du service national. Il revient ensuite au maire de s’assurer que les jeunes sont toujours domiciliés dans la commune. Pour cette inscription, le domicile des parents est réputé être celui du jeune. La commission administrative de révision des listes électorales procède aux inscriptions d’office en utilisant les informations fournies par l’INSEE.

1.1.2 Inscription volontaire

Les personnes ne relevant pas d’une procédure d’inscription d’office doivent déposer une demande d’inscription.

La demande d’inscription sur la liste électorale s’effectue :

– soit à la mairie de la commune de résidence « effective et continue depuis au moins 6 mois » ;

– soit à la mairie d’une commune où le futur électeur est inscrit au rôle d’une contribution directe communale depuis au moins 5 ans (taxe d’habitation, par exemple) ;

– soit à la mairie de la commune où l’intéressé est assujetti à résidence s’il est fonctionnaire public.

1.2 - Pièces à fournir

Concrètement, il est demandé au futur électeur de déposer en mairie un formulaire d’inscription dûment rempli.

Ce formulaire peut-être librement téléchargé en cliquant sur le lien suivant [Cerfa n°12669\*01](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/comment_voter/inscription-sur-listes/downloadFile/attachedFile/formulaire_cerfa_francais.pdf).

Plusieurs documents doivent être annexés à ce formulaire :

– une photocopie de la pièce d’identité (passeport, carte nationale d’identité) en cours de validité ;

– un justificatif de domicile (facture EDF, France Télécom…) ou de résidence dans la commune ou un justificatif d’inscription au rôle des impôts locaux depuis plus de 5 ans,

– pour un jeune, une attestation de ses parents établie sur papier libre, certifiant qu’il habite chez eux, accompagnée d’un justificatif de domicile des parents.

1.3 - Changement de domicile

En cas de changement de domicile, il revient à l’électeur de se faire inscrire à la mairie de son nouveau domicile pour pouvoir voter.

Il lui alors demandé de fournir,

– le formulaire d’inscription sur les listes électorales,

– une photocopie de sa pièce d’identité (passeport, carte nationale d’identité) en cours de validité,

– selon le cas, un justificatif de domicile ou de résidence dans la commune ou un justificatif d’inscription au rôle des impôts locaux depuis plus de 5 ans.

**2- Consultation de la liste électorale**

2.1 - Principe

Les documents qui se rapportent à l’organisation et au déroulement des opérations électorales constituent des documents administratifs communicables sur le fondement de **la loi du 17 juillet 1978.** Leur accès relève pour certains de dispositions spéciales du code électoral - **articles L. 28**, **R.16** auxquelles la compétence de la CADA (Commission d’Accès aux Documents Administratifs) a été étendue.

**Article L28** - Modifié par [Loi n°88-227 du 11 mars 1988 - art. 13](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=10F7317AAE558D5FCED6012B408E5F67.tpdila17v_3?cidTexte=JORFTEXT000000321646&idArticle=LEGIARTI000006355282&dateTexte=19880313)

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.

2.2 - Formalités requises

Les listes électorales peuvent être consultées aux horaires habituels d’ouverture de la mairie ou du service concerné. La qualité d’électeur du demandeur peut être prouvée par la présentation de la carte électorale du demandeur.

**Le Code électoral à l’article R.16 du code électoral subordonne également la possibilité de prendre connaissance et copie de la liste électorale à une formalité particulière : le demandeur doit s’engager à ne pas faire des documents communiqués « un usage purement commercial** »

**Article R16** – alinéa 5 - Modifié par [Décret n°2013-938 du 18 octobre 2013 - art. 41](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=10F7317AAE558D5FCED6012B408E5F67.tpdila17v_3?cidTexte=JORFTEXT000028091134&idArticle=LEGIARTI000028091983&dateTexte=20131021)

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.

Les documents électoraux contiennent en effet des données personnelles : nom, prénoms, date et lieu de naissance, adresse… Ils pourraient faire l’objet d’utilisations commerciales ou frauduleuses, par des sociétés commerciales par exemple.

En pratique, **il revient au demandeur de remplir un formulaire ou un engagement sur papier libre par lequel il s’engage à ne pas faire de ce document un usage commercial.**

Les listes **électorales archivées** restent communicables à tout électeur selon les dispositions combinées des articles L. 28 et R. 16 du code électoral - c’est-à-dire sous réserve de l’engagement du demandeur de ne pas en faire un « usage purement commercial ». Toutefois, en vertu des dispositions du code du patrimoine, cette réserve ne s’impose plus passé un délai de cinquante ans.

L’accès aux documents administratifs s’exerce, au choix du demandeur, par consultation gratuite sur place ou par la délivrance d’une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l’administration ou sur papier, dans la limite des possibilités techniques de l’administration et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction.

Selon le ministère de l’Intérieur[[2]](#footnote-2), « lorsque l’électeur demande non pas une reproduction sur papier de tout ou partie de la liste électorale, mais une **extraction de certaines données du fichier électoral**, cette demande doit être satisfaite si cette extraction peut être obtenue par un traitement automatisé d’usage courant, c’est-à-dire par une requête préexistante dans le logiciel de gestion du fichier électoral ».

En revanche, si la réponse à la demande nécessite **l’élaboration d’une requête spécifique**, c’est-à-dire la réalisation d’un ensemble d’opérations se rapportant à **l’exploitation du fichier électoral**, la commune ne doit pas accéder immédiatement à la demande de l’électeur en raison du coût de la procédure et de **l’obligation qu’elle a de saisir préalablement la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL).**

Pour résumer, une commune ne doit communiquer que ce dont elle dispose et n’a pas à réaliser de traitement spécifique (sélection des électeurs par tranche d’âge ou par quartier par exemple).

2.3 - Tarification

S’agissant du support du document, la liste électorale peut être communiquée sur papier ou sur support électronique si la commune dispose de tels moyens.

Le coût de la consultation est toujours gratuit et il ne saurait être facturé au demandeur d’hypothétiques « frais de recherche » ou de « surveillance » dans le cadre de l’accès à la liste électorale.

Côté financier, l’obtention d’une copie de la liste électorale peut en revanche donner lieu à facturation. Dans ce cadre, la réglementation[[3]](#footnote-3) prévoit les tarifs applicables à la copie de documents administratifs :

– 0,18 euro par page (format A4, noir et blanc) ;

– 1,83 euro pour une disquette ;

– 2,75 euros pour un CD-Rom.

**II – Propositions de loi de rénovation des listes électorales du 19 juillet 2016[[4]](#footnote-4).**

Ces propositions de lois, ordinaires et organiques, déposées par Elisabeth Pochon (SER) et Jean-Luc Warsmann (LR), ont été écrites suite à la mission d’information sur les modalités d’inscription sur les listes électorales menée par Élisabeth Pochon et Jean-Luc Warsmann.

La procédure d’inscription telle qu’elle résulte du droit actuel n’est pas adaptée à la réalité de la société et contribue largement à la montée de l’abstention. Les rapporteurs ont formulé diverses recommandations ayant pour objectif de mieux établir les listes électorales, et favoriser la participation électorale.

**1- La proposition de loi de rénovation des listes électorales**

L’**article 1er** **fait évoluer les conditions d’inscription sur la liste électorale de la commune**. **Il assouplit pour les inscriptions volontaires la condition d’attache avec la commune liée à la qualité de contribuable** en passant de cinq à deux années consécutives la durée d’inscription au rôle des contributions directes communales exigée pour être considéré comme contribuable local. Il **étend la procédure d’inscription d’office** (pour les jeunes qui atteignent l’âge de 18 ans) **aux personnes qui acquièrent la nationalité française**. Un amendement des rapporteurs introduit en commission permet d’actualiser la qualité de contribuable local requise pour être inscrit sur une liste électoral.

L’**article 2 institue un répertoire électoral unique** **et permanent tenu par l’Institut national de la statistique et des études économiques** (INSEE)[[5]](#footnote-5) par lequel transiteront les inscriptions et les radiations et dont seront extraites les listes électorales communales (nouvel article L. 16). Il **supprime également le caractère annuel de la révision de la liste électorale communale**. Il **instaure** à la place **une révision permanente des listes électorales** **et permet à tout électeur qui souhaite participer à un scrutin de s’inscrire au plus tard 30 jours ouvrables avant celui-ci** (nouvel article L. 17). Soit une inscription possible avant le 6ème vendredi précédent le scrutin.

*Pour la création de ce répertoire électoral unique, 1 million d’euros ont été budgétés pour 2017 (PLF 2017, engagés pour 2018/2019).*

L’**article 7** règle également les **conditions de communication des listes électorales** à tout électeur, tout candidat ou tout parti ou groupement politique et en interdit l’usage commercial. **Le terme « PUREMENT » a été supprimé (R.16).**

L’**article 9 modifie les dispositions pénales de l’usage commercial des listes électorales**

Après l'article L. 113-1 du même code, il est inséré un article L. 113-2 ainsi rédigé : « *Art. L. 113-2*. - L'usage commercial d'une liste électorale ou **d'une liste électorale consulaire** est puni d'une amende de 15 000 €. ».

**Article 13 (disposition spécifiques aux députés élus par les français établis hors de France)**

Le livre III du code électoral est ainsi modifié

2° L'article L. 330-3 est abrogé ;

3° Avant le dernier alinéa de l'article L. 330-4, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les personnes et les partis ou groupements politiques exerçant la faculté prévue au présent article s'engagent à ne pas **faire un usage commercial des listes électorales consulaires** et à ne pas les utiliserà des fins de politique intérieure de l'État de résidence de l'électeur. » ;

4° Au quatrième alinéa de l'article L. 330-6 et à la première phrase du second alinéa de l'article L. 330-14, la référence : « 7 » est remplacée par la référence : « 14 ».

**Article 16 (dispositions finales)**

La présente loi entre en vigueur selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État et, au plus tard, **le 31 décembre 2019.**

**2 – Proposition de loi organique rénovant les modalités d’inscription sur les listes électorales des français établis hors de France**

**Article 1er** - La loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République est ainsi modifiée :

« IV. - Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

« Art. 5. - Les listes électorales consulaires sont extraites du répertoire électoral unique prévu au premier alinéa du I de l'article L. 16 du code électoral.

« Le répertoire électoral unique comprend pour chaque électeur les indications prévues à ce même article L. 16 et, le cas échéant, **son adresse électronique.**

Les difficultés rencontrées pour les français établis hors de France sur l’usage de l’adresse électronique

Voici un exemple d’une question d’un français établi au Benelux et la réponse de Mme Cécilia GONDARD, conseillère consulaire à Bruxelles et conseillère AFE (Assemblée des Français de l’étranger) pour le Benelux[[6]](#footnote-6) :

« Le régime de communication des listes électorales consulaires (LEC) inscrit dans le droit français est extrêmement libéral. Il permet à tout candidat à une élection et plus généralement à tout électeur de la circonscription d’en demander communication. **Tout usage non lié à l’organisation des élections est prohibé et notamment tout usage commercial.**

Dans les faits, très rares sont les électeurs qui ne sont pas candidats à une élection qui demandent la communication des LEC. Ce sont les candidats et des associations qui ont été bénéficiaires de la communication de ces documents. Lors de la communication, les règles y afférentes sont systématiquement rappelées.

Le ministère des affaires étrangères et du développement international est conscient que des dérives ont été constatées dans l’emploi **des adresses électroniques des électeurs :**

Les adresses semblant avoir été utilisées à des fins commerciales par des personnes ou des entités n’ayant pas eu communication des LEC par l’administration ; il faut toutefois être prudent car les adresses utilisées peuvent provenir de fichiers tout à fait extérieurs à la LEC.

**Si toutefois ces campagnes commerciales se sont effectivement appuyées sur les données de la LEC,** alors il faut convenir que ce sont des candidats dépositaires de ces données qui ont cru pouvoir s’affranchir des règles et les ont à leur tour communiquées à des personnes n’ayant pas en connaître – ce qu’ils n’ont pas le droit de faire.

L’usage de ces données par certains candidats à des fins promotionnelles – non électorales. Le cas est avéré et a pu être constaté pendant les élections de 2014.

Les électeurs se plaignent à raison de cet usage détourné de leurs données.

La CNIL a fait d’ailleurs part à la DFAE (Direction des Français à l’étranger et des étrangers en France) de sa préoccupation quant au mauvais usage qui peut être fait des données personnelles des électeurs dans ce cadre.

La CNIL n’est toutefois pas l’instance compétente pour réprimer ces mauvais usages. Ce sont les **tribunaux du pays** dans lequel a été constatée l’infraction qui sont compétents - pour autant que l’infraction existe dans le droit local et qu’elle puisse être formellement prouvée.

Mieux protéger les citoyens est un objectif pour le ministère des affaires étrangères et du développement international. A défaut d’une amélioration des pratiques de tous les bénéficiaires des LEC, le ministère risque d’être contraint de se tourner vers un régime plus restrictif de communication **(communication des LEC sans les adresses électroniques, par exemple).**

Le ministère des affaires étrangères et du développement international sera très attentif à l’usage qui sera fait des adresses électroniques des électeurs lors des prochaines échéances électorales. Il serait regrettable que les mauvaises pratiques de quelques-uns aient un impact négatif sur tous.

**Conclusion**

Concernant l’usage des adresses électroniques des LEC, j’ai interrogé des députés des français de l’étranger très attentifs à ce sujet.

Il est maintenant conseillé de façon informelle de s’inscrire en donnant une adresse électronique à usage unique pour l’inscription sur la LEC. S’il est fait usage commercial de cette adresse, la source ne pourra être que la LEC. La loi disposant maintenant d’un encadrement plus stricte de cet usage il sera possible de remonter à la source.

1. Source - <http://www.edile.fr/liste-electorale/> et http://www.cada.fr/documents-electoraux,6088.html

   La loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 [↑](#footnote-ref-1)
2. Réponse du ministre de l’Intérieur à la Question écrite de Jean-Claude Gaudin n° 20 491, JO Sénat (Q) du 19 janvier 2006, page 171. [↑](#footnote-ref-2)
3. Arrêté ministériel du 1er octobre 2001 [↑](#footnote-ref-3)
4. Travaux préparatoires : loi n° 2016-1048. Assemblée nationale : Proposition de loi n° 3336 ; Rapport de Mme Elisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann, au nom de la commission des lois, n° 3761 ; Discussion et adoption, après engagement de la procédure accélérée, le 31 mai 2016 (TA n° 743).Sénat : Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, n° 653 (2015-2016) ; Rapport de M. Pierre-Yves Collombat, au nom de la commission des lois, n° 687 (2015-2016) ;Texte de la commission n° 688 (2015-2016) ;Discussion et adoption le 28 juin 2016 (TA n° 162, 2015-2016). Assemblée nationale : Proposition de loi, modifiée par le Sénat, n° 3890 ;  
   Rapport de de Mme Elisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann, au nom de la commission mixte paritaire, n° 3943 ; Discussion et adoption le 19 juillet 2016 (TA n° 798). Sénat : Rapport de M. Pierre-Yves Collombat, au nom de la commission mixte paritaire, n° 779 (2015-2016) ; Texte de la commission n° 780 (2015-2016) ; Discussion et adoption le 19 juillet 2016 (TA n° 180, 2015-2016). [↑](#footnote-ref-4)
5. *www.interieur.gouv.fr/content/download/.../BF2016-5-15066-listes-electorales.pdf* [↑](#footnote-ref-5)
6. Source http://www.assemblee-afe.fr/utilisation-de-la-liste-electorale.html [↑](#footnote-ref-6)