

La réutilisation commerciale des listes électorales

Master 2 Science politique
Affaires publiques - Administration du politique

Novembre 2013 - Romuald BELEI

Introduction

L'idée que l'action de l'administration doit être transparente vis à vis des citoyens remonte à 1789. Ainsi, à l'article 15 de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen il est écrit « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Dans les années 1960, l'assemblée nationale est saisie d'un projet de loi qui tendrait à améliorer les relations entre l'administration et le public, suite à la revendication d'un droit d'accès des citoyens aux documents administratifs.

Le texte est alors transformé et devient le Titre 1^{er} de la loi du 17 Juillet 1978 intitulé « De la liberté d'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques ».

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus dans le cadre de sa mission de service public par une administration, quel que soient leur forme ou leur support.

Mais qui assure la bonne application de ce droit d'accès ?

Par documents administratifs il convient d'entendre tous les documents produits ou reçus par l'administration.

Parmi ces documents, se trouvent les listes électorales. En application des dispositions du code électoral, le maire, en tant qu'agent de l'État, est responsable de la tenue, de la gestion et de la révision annuelle de la liste électorale de la commune.

Mais si le code électoral permet à tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique de prendre communication et copie de la liste électorale, qu'en est-il exactement de son usage à titre commercial ? Comment cet usage est-il règlementé ? La réglementation est-elle satisfaisante ? Quel détournement pourrait-on en faire ? Son utilisation peut-elle faire l'objet de contrôle ? D'un point de vue marketing, une liste électorale est-elle intéressante ?

I. A propos de la réutilisation commerciale des listes électorales¹ : Aspects juridiques.

Qu'est-il entendu par « réutilisation » : La loi prévoit que ce terme recouvre l'utilisation « à d'autres fins que celles de la mission de service public en vue de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus »².

Aux termes des articles **L. 28 et R. 16 du code électoral**, les listes électorales et les tableaux rectificatifs sont communicables dans leur intégralité à tout électeur - quel que soit le lieu où il est inscrit, tout candidat et tout parti politique³.

¹ Conditions d'inscription sur une liste électorale : Articles L9 à L15 du code électoral : <http://goo.gl/za4RAZ>

² Loi 78-753 du 17 juillet 1978 - Titre 1 Chapitre 2 Article 10 <http://goo.gl/QeR5G6>

Article L28 du code électoral⁴ :

« 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. »

Article R16 du code électoral⁵ :

« 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. »⁶ (Cette réserve ne s'impose plus passé un délai de cinquante ans).

La notion « d'usage purement commercial »

Que dit le dictionnaire ?

- ✓ Purement : Uniquement, seulement, exclusivement.
- ✓ Commercial : Conçu dans un but lucratif.

Eu égard à la finalité de ces dispositions (L28, R16 du Code Electoral) qui visent à permettre aux électeurs de contrôler la tenue des listes électorales, il y a lieu d'apprécier de manière extensive la notion d'« **usage purement commercial** ». Ainsi, la commission a estimé que les listes électorales ne pouvaient être communiquées à un électeur qui 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 » et ne peut pas être assimilée à une mission de service public ou à une profession réglementée.⁷ « Doivent ainsi être regardées comme purement commerciales non seulement la commercialisation de données, le cas échéant après retraitement, mais aussi leur utilisation dans le cadre d'une activité à but purement lucratif ». Un avis similaire a également été rendu concernant la profession d'avocat.

Quelle sanction en cas de fausse déclaration ?

Un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende 441-7 du code pénal⁸

³ Conseil 20063158 de la CADA : La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 27 juillet 2006 la demande de conseil du maire de Vulbens relative au caractère communicable de la liste électorale d'une commune à un électeur inscrit sur la liste d'une autre commune.

⁴ <http://goo.gl/TMcmGr> L28

⁵ <http://goo.gl/XvRZ2y> R16

⁶ Conseil 20091746 - Séance du 4/06/2009 de la Conseil de la CADA « Toutefois, en vertu des dispositions du code du patrimoine, cette réserve ne s'impose plus passé un délai de 50 ans » (20091746).

⁷ Concernant l'activité de généalogiste - Avis 20092190 rendu par la CADA- Séance du 28/07/2009 dans le cadre d'une question opposant la société COUTOT-ROEHRIG et le maire de Saint Julien et avis 20091074 <http://www.cada.fr/conseil-20091074,20091074.html> - Séance du 2/04/2009

⁸ Sanction en cas de fausse déclaration - Un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende 441-7 du code pénal⁸ <http://goo.gl/BE3rzM>

Par ailleurs, le traitement informatique en vue d'utiliser les listes dans un but autre que purement électoral - s'agissant de fichiers contenant des données à caractère personnel - est subordonné aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978, relative à l'informatique et aux libertés qui relèvent de la compétence de la CNIL. Cette dernière devra donc être préalablement consultée par la personne qui procédera au traitement (tri, extrait...), et la CADA recommande à l'administration d'en informer le demandeur ([20052701](#), [20081743](#)).

Une notion sur laquelle s'est penché le législateur :

Le législateur a jugé utile de se pencher sur cette notion d'« usage à titre purement commercial » qui peut sembler insuffisamment claire. On trouve, par exemple, une proposition de loi relative à l'usage des listes électorales, présentée par M. Jean-Claude BOUCHET, député⁹, une question écrite de Mme Michèle DELAUNAY publiée au JO le 02/06/2009¹⁰, une demande d'avis auprès de la CADA émanant du sénateur François Calvet.

Dans sa question publiée au JO le : **02/06/2009** Madame DELAUNAY écrit :

« **Les sociétés commerciales de généalogie, les cabinets d'enquêtes ou de recouvrement de créances et les associations.** Ces contrôles ont permis de confirmer que des bases de données de plusieurs millions de personnes sont constituées à partir de fichiers électoraux obtenus auprès de villes de la France entière »

Jean Claude BOUCHET, quant à lui, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi écrit:

« Faute de jurisprudence, doit être considérée comme “purement commerciale” l'utilisation des renseignements figurant sur la liste électorale soit par une **agence de publicité pour l'exercice de son activité, soit par une entreprise commerciale, soit par un agent commercial en vue de démarche auprès de sa clientèle.** » En revanche, la circulaire du 20 décembre 2007 relative à la révision et à la tenue des listes électorales, qui remplace cette circulaire, ne mentionne plus ces exemples, rendant encore plus flou l'usage qui peut être fait des listes électorales ». Je me suis entretenu avec l'attachée parlementaire de Monsieur BOUCHET, ce projet de loi n'a pas trouvé sa place dans l'ordre du jour lors de la 13^{ème} législature. Il n'y a rien en cours sur le sujet à ce jour au sein de l'Assemblée Nationale.

M. François Calvet a lui interrogé M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration sur l'utilisation des listes électorales dans le cadre d'élections primaires. Il était prévu que les électeurs, versent la somme de 1 euro pour pouvoir s'acquitter de leur vote. Il lui demande donc si on peut considérer que ce geste revêt un caractère commercial. La commission d'accès aux documents administratifs a considéré dans son avis n° 20091074 du 2 avril 2009 que « le caractère purement commercial ou non de l'usage des listes s'apprécie au regard de la réutilisation envisagée et de l'activité dans laquelle elle s'inscrit [...]. Doivent ainsi être regardées comme purement commerciales non seulement la commercialisation de données, le cas échéant après retraitement, mais aussi leur utilisation dans le cadre d'une activité à but purement lucratif ». Le ministre de l'intérieur, de l'outre-

⁹ Annexe 1 - Proposition de loi relative à l'usage des listes électorales, présentée par M. Jean-Claude BOUCHET, député
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion2610.asp>

¹⁰ Annexe 2 : Question écrite de Mme Michèle DELAUNAY publiée au JO le 02/06/2009 - <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-50700QE.htm>

mer, des collectivités territoriales et de l'immigration répond que dans ce contexte, l'organisation d'élections primaires ne peut manifestement être considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'une activité commerciale, à but lucratif, quand bien même les électeurs qui se déplaceraient pour voter verseraient une somme modique pour s'acquitter de leur vote.¹¹

1. Qui assure la bonne application du droit d'accès ?

Parallèlement à la loi 78-753 du 17 juillet 1978 qui trace le cadre juridique de la réutilisation des informations publiques, a été créée la CADA : **Commission d'accès aux documents administratifs**.¹²

- La Commission d'accès aux documents administratifs a été créée en 1978 pour assurer la bonne application du droit d'accès
- Elle rend des avis qui constituent une voie de recours précontentieuse.
- La CADA peut donner des conseils aux administrations pour la mise en oeuvre du droit d'accès ou du droit à réutilisation

La CADA est présidée par un conseiller d'État et comprend dix membres : juristes, politiques et des experts.

Celle-ci est présidée par un conseiller d'État et comprend, en outre, dix membres :

- un magistrat de la Cour de cassation et un magistrat de la Cour des comptes ;
- un député et un sénateur ;
- un élu local ;
- un professeur de l'enseignement supérieur ;
- une personnalité qualifiée, membre de la CNIL ;
- trois personnalités qualifiées dans des domaines variés (archives ; concurrence et prix ; diffusion publique d'informations).

L'ordonnance du 6 juin 2005 lui confie par ailleurs un pouvoir de sanction en matière de réutilisation des informations publiques (voir Sanction de la méconnaissance des règles de réutilisation).

¹¹ Question écrite n° 97791 de **M. François Calvet** (Union pour un Mouvement Populaire - Pyrénées-Orientales)
<http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-97791QE.htm>

¹² **Le rôle de la CADA** - <http://www.cada.fr/le-role-de-la-cada,6077.html>

La Commission d'accès aux documents administratifs a été créée en 1978 pour assurer la bonne application du droit d'accès. Elle est pour les citoyens comme pour les administrations, le premier interlocuteur en la matière. Elle rend des avis qui constituent une voie de recours précontentieuse. Toute personne qui se voit refuser l'accès à un document administratif ou n'obtient pas de réponse dans un délai d'un mois, peut saisir la CADA pour que celle-ci se prononce sur le caractère communicable ou non de ce document. Elle peut également la saisir lorsqu'elle reçoit une décision défavorable pour la réutilisation d'informations publiques. La CADA peut donner des conseils aux administrations pour la mise en oeuvre du droit d'accès ou du droit à réutilisation. Toute autorité administrative peut se tourner vers elle pour être éclairée sur le caractère communicable d'un document administratif ou d'une archive publique, ou sur la possibilité et les conditions de réutilisation des informations publiques.

Par ses avis et ses conseils, qui sont largement suivis par l'administration, elle veille à la transparence de l'action administrative et fait connaître son interprétation des textes applicables. Elle peut proposer au gouvernement les modifications nécessaires pour améliorer l'exercice du droit d'accès et, en matière de réutilisation des informations publiques, elle peut également prononcer des sanctions à l'encontre des personnes qui réutilisent des informations publiques en violation des prescriptions de la loi.

2. Se faire communiquer les listes électorales ?

L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration¹³ :

- Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas.
- Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret
- Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique.

En s'adressant :

- soit à la mairie (pour les listes de la commune),
- soit à la préfecture.

Le coût est fixé par arrêté¹⁴. Si la liste est consultée sur place, sa consultation en est gratuite. Lorsque les copies de documents sont délivrées sur les supports papier et électronique cités ci-dessous, les frais mentionnés à l'article 2 du décret du 6 juin 2001 susvisé, autres que le coût d'envoi postal, ne peuvent excéder les montants suivants :

- 0,18 Euro par page de format A 4 en impression noir et blanc
- 1,83 Euro pour une disquette
- 2,75 Euro pour un cédérom

S'engager à ne pas en faire un usage purement commercial...

Comment l'administration recueille l'engagement du demandeur de ne pas en faire un usage commercial ? Si certaines mairies communiquent sur le sujet comme les mairies de Fresnes, Six-Four-Les-Plages, Nice, Lyon... d'autres ne le font pas. Dès lors, il serait intéressant de se poser la question de savoir si cette absence de communication répond à une volonté stratégique, où si tout simplement le sujet est méconnu en mairie.

Dans son guide pratique pour les élections municipales de Mars 2008, le Sénat propose qu'une déclaration soit remise par l'électeur à l'autorité qui a autorisé la copie¹⁵. Si un modèle est proposé, dans les faits, son utilisation est bien hétérogène d'une Mairie à une autre¹⁶.

¹³ Article 4 de la loi du 17 juillet 1978 - <http://goo.gl/QeR5G6>

¹⁴ Arrêté du 1er octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif* <http://goo.gl/mT4gxf>

¹⁵ Annexe 3 - Modèle d'attestation concernant la communication des listes électorales - Guide pratique pour les élections municipales de mars 2008 - Sénat. <http://www.senat.fr/ct/ct08-2/ct08-210.html> -

¹⁶ Annexe 4 - Attestation concernant la communication des listes électorales - Mairies de Fresnes (<http://goo.gl/NhzOKD>), Six-Four-Les-Plages, Nice <http://goo.gl/7waLu1>, Lyon <http://goo.gl/0YoPQB>

Par ailleurs, j'ai effectué deux tests téléphoniques pour connaître la procédure d'accès à la consultation des listes électorales :

- Mairie de Paris :

1^{er} Appel 3975 : Paris. 30/10/2013 16H06 :

« On ne vend pas les listes électorales. Elles sont confidentielles. Le collaborateur me dit avoir appelé le bureau des élections ».

- Mairie de Courcouronnes : 30/10/2013 16h37

Mon interlocutrice connaît parfaitement le sujet. Je fais un simple e-mail de demande + mention de non utilisation à titre commercial¹⁷.

II. Marketing et commerce : pertinence des listes électorales ?

1. Marketing et commerce, généralités

Marketing : Ensemble des techniques visant à promouvoir un produit ou un service.

Commerce : Le commerce désigne l'activité d'achat et de revente de biens et de services, en particulier l'achat dans le but de revendre avec un profit ou un bénéfice.

Parmi les techniques de Marketing se trouvent :

- ✓ **Marketing de masse** : Il s'agit essentiellement d'actions de boîtage, (ISA : Imprimés sans adresse), d'actions de publicité. C'est un marketing **anonyme**. (l'utilisation de données individuelles n'est pas nécessaire. La connaissance de l'individu n'est pas prise en compte). L'utilité d'un fichier d'individus est moindre.
- ✓ **Le Marketing transactionnel et Relationnel aujourd'hui : Marketing Direct.**

Les principaux acteurs utilisateurs de ces techniques « Marketing » :

- ✓ Les cabinets d'enquêtes (Sondage, recouvrement)
- ✓ Les associations (Levée de fonds auprès des particuliers)
- ✓ Les agences de publicité (Marketing Direct, vente ou location de fichiers après retraitement)
- ✓ Les entreprises commerciales (vente de biens ou services)
- ✓ Agent commerciaux (démarchage)...

2. Marketing de masse et marketing direct aujourd'hui

La vraie spécificité du Marketing direct aujourd'hui c'est d'être **nominatif, pensé, ciblé, individualisé**. Le ciblage est **fin**.

On entend par Marketing transactionnel les interactions entre une entité et les prospects/clients dans l'objectif d'obtenir un résultat immédiat (Achat, don...)

On entend par Marketing relationnel les interactions entre une entité et les prospects/clients dans l'objectif de les fidéliser. (Communications, invitations personnalisées, réductions...). L'axe de **personnalisation** est fort.

¹⁷ Annexe 5 - Echanges avec la Mairie de Courcouronnes (91080)

Exemples : L'utilisation du Marketing pour quoi faire ?

Cabinets d'enquêtes : Sondage (Réputation d'une entreprise, zone de chalandise, lancement de nouveaux produits...)

Associations : Recrutement de donateurs. (Appel à dons) Fidélisation (Informations, invitations journées scientifiques....)

Entreprises : Prospection (visant à conquérir de nouveaux clients.) Fidélisation (visant à fidéliser ses clients, invitation soirées privées, réductions personnalisées)

Agent commercial : Prospection. (Vendre) Fidélisation. (Peu utilisée au regard des moyens financiers.)

Agence de publicité : Prospection, fidélisation à travers des actions de communication ciblées ou non.

3. Concrètement comment ça fonctionne ?

Marketing de masse : Un fichier d'individus n'est pas nécessaire pour mener à bien une action de marketing de masse. Il s'agit principalement d'ISA.

Marketing direct : L'utilisation de fichiers d'individus pertinents est courante et nécessaire.

Les fichiers : Les sources ?

✓ Les sources internes :

Concernant les actions de fidélisation, les fichiers utilisés sont en général ceux de l'entité qui mène l'action. (Individus ayant des interactions plus ou moins régulières avec l'entité et fichés dans une base de données appelée logiciel de **GRC**.) Dans cette action, l'entité sait souvent précisément à qui elle s'adresse et par conséquent **choisit un message pertinent auquel la cible sera perméable**.

Plus la GRC est qualifiée (**renseignements précis sur l'individu** : son âge, ses loisirs, ses goûts, son patrimoine...), plus l'action sera personnalisée et donc pertinente.

✓ Les sources externes :

Concernant le marketing transactionnel, dans le cadre de campagnes de recrutement de nouveaux clients ou donateurs, les entités souvent ont recours à l'achat ou à la location de fichiers.

De nombreuses sociétés spécialisées existent, louent ou vendent des fichiers très ciblés¹⁸. Les informations dont disposent ces sociétés sont bien plus précises que les listes électorales. Elles sont aussi régulièrement mises à jour. Ces fichiers offrent l'opportunité de procéder à des croisements multicritères et des ciblage précis par zones géographiques (pays, région,

¹⁸ **Annexe 6** : Grille Tarifaire de la société MarketingConnect.fr pour des envois d'e-mailings - Exemple : <http://www.marketingconnect.fr/achat/geo.aspx>

département, ville) croisés à des données sociodémographiques (âge, sexe, type d'habitat, date d'installation, propriétaires ou locataires, revenu par ménage, nombre d'enfants...).

Certaines sociétés privées peuvent également pour des campagnes louer leurs fichiers clients comme par exemple les assureurs. Les collectivités savent aussi en faire usage pour des e-mailings. Ainsi la Mairie de Paris utilisa des fichiers en septembre 2010 pour encourager les détenteurs de deux roues anciens à profiter d'une subvention municipale pour l'achat d'un deux roues électriques¹⁹. Elle avait déjà initié une même opération fin 2007 pour inciter les parisiens propriétaires de voitures à acquérir, dès son lancement, un abonnement au service vélib' afin de faire connaître l'offre et de tenter de réduire la pollution par les voitures. En juin 2013, la ville de Paris met en place un service «Paris Connect»²⁰ des « Les alertes personnalisées de Paris Connect vous permettent de recevoir des infos ciblées en fonction de critères précis ». Il sera fait appel très régulièrement à ce système qui recueille des adresses de parents pour s'adresser directement à eux, contourner la presse, et tenter de « déminer » une crise entraînée par la réforme des nouveaux rythmes scolaires en novembre 2013.

Depuis plusieurs années et avec le développement d'internet, les actions de marketing se font principalement par E-mailing.

L'E-mailing apparaît comme plus rapide, plus efficace (post tests), plus écologique, et moins coûteux.

Par conséquent, majoritairement, lors de leurs actions de Marketing, les entités devront disposer **d'une adresse e-mail qualifiée**.

Le Coût :

Publipostage : le prix de revient varie en général de 0,8 à 2 Euros HT unitaire. Comptez aux environs d'**1 Euro** unitaire pour un mailing à 5.000 exemplaires comprenant la location du fichier, l'impression d'un courrier et d'un petit document d'accompagnement, la mise sous pli, le routage et l'affranchissement.

E-mailing : le prix de revient varie en général de 0,05 à 0,40 Euros HT unitaire. Comptez aux environs de **0,30 Euro** unitaire pour un mailing à 5.000 exemplaires comprenant la location du fichier et le routage de votre mail sur fichier de qualité.

4. Quelles informations figurent sur les listes électorales d'une commune ?

Nom, Nom d'usage, Nom marital

Prénom

Adresse exacte : (Bat,Rue, n° de voie...)

Date et Ville de naissance /Département / Pays de naissance.

¹⁹ **Annexe 7** : Exemples d'utilisation de location d'e-mailings pour la promotion d'actions municipales. En Août 2010, la ville de Paris met en place une campagne visant à développer les deux roues électriques qu'elle subventionne. Elle réalisera une campagne e-mailing auprès de fichiers loués auprès d'assureurs par l'intermédiaire d'une agence de communication prestataire. Les Parisiens qui achètent un cyclomoteur ou un vélo à assistance électrique peuvent bénéficier d'une subvention dont le montant est fixé à 25% du prix d'achat, dans la limite de 400 euros. (Source : Direction Générale de l'information et de la Communication de la Mairie de Paris)

²⁰ <https://connect.paris.fr/>

5. Quel commerce / marketing peut-on faire avec ces éléments ?

Au regard de la professionnalisation des équipes Marketing, et des nouvelles méthodes de commerce les seuls éléments qui figurent dans les listes électorales sont sans doute insuffisants pour en faire une utilisation commerciale pertinente et performante.

Pas exemple concernant un sondage* : *Un sondage est une enquête ponctuelle réalisée auprès d'un échantillon représentatif. (Sondage pour lancer un nouveau produit, un nouveau service, zone de chalandise...)

L'utilisation de liste électorale comme outil de travail rendra un résultat biaisé pour au moins 2 raisons :

- ✓ Absence des moins de 18 ans.
- ✓ Absence des personnes de nationalité étrangères. (Hors UE)

Concernant une campagne de Marketing Direct : Les éléments qui figurent sur les listes électorales ne permettront pas d'afficher le bon message à la bonne personne compte tenu de la faible connaissance de son profil social et comportemental.

Conclusion

La réutilisation des listes électorales est encadrée par le code électoral. **L. 28 et R. 16 du code électoral.**

Une réutilisation des listes électorales possible mais interdite dans le cadre d'un usage à titre purement commercial.

Un droit d'accès aux documents administratifs assuré par la CADA.

Un an d'emprisonnement, 15 000 euros d'amende (441-7 du code pénal) prévus pour celui qui utiliserait les listes électorales à des fins purement commerciale alors qu'il a signé une attestation s'engageant à ne pas le faire. (Il s'agit d'une fausse déclaration).

Un sujet sur lequel s'est penché le législateur. (Proposition de loi de JC Bouchet, question écrite de Mme Delaunay et demande d'avis de François Calvet.)

Une utilisation des listes électorales par tout candidat et tout parti ou groupement politique possible sans contrainte majeure. (Organisation d'une primaire, payante pour les électeurs, n'est pas considérée par la CADA comme étant commerciale)

Une connaissance du sujet et une observation des règles hétérogènes d'une mairie à une autre.

L'utilisation des fichiers utilisés par les établissements contrôlée par la CNIL.

Des techniques commerciales et marketing devenues très pointues.

Au regard de ces éléments, il est interdit d'utiliser les listes électorales à titre purement commercial. Une sanction est prévue, et des contrôles sont régulièrement effectués par la CNIL.

Pour autant, le sujet semble toujours intéresser le législateur. Pourtant, quand on analyse ce qu'il est possible de faire avec les nouvelles techniques de marketing, peut-on toujours, en 2013, penser que la réutilisation commerciale des listes électorales est pertinente et courante ?

Annexe 1 : Proposition de loi relative à l'usage des listes électorales, présentée par M. Jean-Claude BOUCHET, député.

N° 2610

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juin 2010.

PROPOSITION DE LOI

relative à l'**usage des listes électorales**,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Jean-Claude BOUCHET,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les listes électorales sont des documents publics. Cette publicité est une condition du caractère démocratique des élections. En effet, tout électeur et tout candidat doit pouvoir vérifier la conformité des listes électorales à la réalité. Cependant, la contrepartie de cette publicité, et des informations que les listes contiennent (date et lieu de naissance, adresse), réside dans le mauvais usage qui pourrait en être fait.

Actuellement, l'article L. 28 du code électoral dispose que « Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale. » En revanche, l'article R. 16 du même code limite l'utilisation qui peut en être faite : « Tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale [...] à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial. »

Néanmoins, il existe trois failles dans ce principe d'interdiction de l'utilisation commerciale des listes électorales :

– La notion d'« usage purement commercial » est peu claire. Une circulaire de 1969 (n° 69-352) précisait ce critère dans son paragraphe 116 : « Par ailleurs, tout électeur, agissant soit pour son propre compte, soit pour celui d'un tiers, qui désire prendre communication ou copie de la liste électorale, doit signer une déclaration sur l'honneur aux termes de laquelle il s'engage "à ne pas en faire un usage purement commercial" (art. R. 16). Faute de jurisprudence, doit être considérée comme "purement commerciale" l'utilisation des renseignements figurant sur la liste électorale soit par une agence de publicité pour l'exercice de son activité, soit par une entreprise commerciale, soit par un agent commercial en vue de démarche auprès de sa clientèle. » En revanche, la circulaire du 20 décembre 2007 relative à la révision et à la tenue des listes électorales, qui remplace cette circulaire, ne mentionne plus ces exemples, rendant encore plus flou l'usage qui peut être fait des listes électorales ;

– Cette obligation ne pèse que sur l'électeur qui demande la liste et non sur le parti politique ou sur le tiers à qui la liste est communiquée ;

– Il n'existe aucune sanction spécifique prévue en cas de non-respect de cet engagement.

La présente proposition de loi entend donc encadrer de manière plus ferme les usages qui peuvent être faits des listes électorales. Il ne saurait être question de limiter l'accès des citoyens et des partis à ces listes. En revanche, il est nécessaire d'empêcher que les informations qui y sont contenues ne puissent être réutilisées à des fins totalement étrangères à celles pour lesquelles ces listes sont constituées. Ceci est d'autant plus nécessaire que les techniques modernes fournissent la possibilité de traiter rapidement un grand nombre d'informations. Le ministère de l'intérieur est conscient de ces difficultés

puisque en réponse à la question écrite n° 41376 (*Journal Officiel* du 28 avril 2009), il a indiqué qu'il réfléchissait aux « modifications qu'il conviendrait d'apporter aux lois et règlements applicables en la matière. »

L'article premier élève au niveau législatif l'interdiction de faire un usage commercial des listes électorales. Il précise également l'engagement que doit prendre le candidat en interdisant tout « usage commercial » et non seulement tout « usage purement commercial ».

L'article 2 sanctionne le non-respect de cet engagement d'une peine de cinq ans de prison et de 300 000 € d'amende. Cette sanction s'appliquerait en cas d'usage commercial non seulement des listes électorales, mais également des données qui y sont contenues. Elle s'appliquerait tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales.

PROPOSITION DE LOI

Article premier

Le second alinéa de l'article L. 28 du code électoral est complété par les mots : « , à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage commercial »

Article 2

Après l'article L. 87 du code électoral, il est inséré un article L. 87-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 87-1.* – Toute personne qui fera un usage commercial des listes électorales ou des informations qui y sont contenues sera punie de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 € d'amende. »

Annexe 2 : Question écrite de Mme Michèle DELAUNAY publiée au JO le 02/06/2009

<http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-50700QE.htm>

13^{ème} législature

Question N° : **50700** de **Mme Michèle Delaunay** (Socialiste, radical, citoyen et divers gauche - Gironde) **Question écrite**

Ministère interrogé > Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales

Ministère attributaire > Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales

Rubrique > élections et référendums Tête d'analyse > listes électorales Analyse > communication aux électeurs. utilisation abusive

Question publiée au JO le : **02/06/2009** page : **5258**

Réponse publiée au JO le : **04/08/2009** page : **7697**

Date de changement d'attribution : **23/06/2009**

Texte de la question

Mme Michèle Delaunay attire l'attention de Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur l'amélioration souhaitable des règles de communication des listes électorales. La CNIL a effectué des contrôles sur place de l'utilisation pouvant être faite des informations personnelles contenues dans les listes électorales auprès de divers organismes telles que les sociétés commerciales de généalogie, les cabinets d'enquêtes ou de recouvrement de créances et les associations. Ces contrôles ont permis de confirmer que des bases de données de plusieurs millions de personnes sont constituées à partir de fichiers électoraux obtenus auprès de villes de la France entière. Le code électoral dispose que les listes électorales sont communicables dans leur intégralité à tout candidat, parti, groupement politique, ainsi qu'à tout électeur quel que soit le lieu où il est inscrit, à la seule condition qu'il s'engage à ne pas en faire un « usage purement commercial » (articles L. 28 et R. 16). Or cet engagement pris par le demandeur ne constitue pas aujourd'hui une garantie suffisante. De plus, l'interdiction de l'interdiction purement commerciale ne s'impose qu'aux électeurs et la notion « d'usage purement commercial » demeure peu claire : s'agit-il seulement de la commercialisation (revente) du fichier ou de son utilisation à des fins de prospection commerciale (démarchage) ou bien de toute utilisation « dans le cadre d'une activité commerciale » ou encore par une société de nature commerciale ? Une clarification est donc nécessaire. D'autre part, elle s'interroge sur la formulation « d'usage purement commercial » qui laisse la possibilité d'un usage en partie commercial. La CNIL propose une modification des dispositions du code électoral visant à : encadrer de manière plus étroite et effective les conditions de réutilisation des informations personnelles contenues dans les listes électorales, mieux concilier le droit d'accès et d'usage des électeurs, des candidats et des partis politiques avec la nécessité de préserver la confidentialité des données personnelles que ces listes contiennent. Elle lui demande d'étudier avec la plus grande bienveillance ces propositions et de lui indiquer les mesures qu'elle compte prendre face à ce constat.

Texte de la réponse

La large communicabilité des listes électorales, instituée par l'article L. 28 du code électoral, a pour objet de permettre le contrôle des listes électorales par les électeurs eux-mêmes. L'article R. 16 du code électoral précise ces dispositions en interdisant à tout électeur ayant pris communication des listes électorales de faire de ces dernières « un usage purement commercial ». Dans un avis n° 20091074 du 2 avril 2009, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a considéré ainsi que « le caractère purement commercial ou non de l'usage des listes [s'appréciait] au regard de l'objet de la réutilisation envisagée et de l'activité dans laquelle elle [s'inscrivait], la forme juridique du ré-utilisateur et le caractère onéreux ou non de l'usage constituant à cet égard de simples indices ». La commission a dès lors conclu que « [devaient] être regardées comme purement commerciales non seulement la commercialisation de données, le cas échéant après retraitement, mais aussi leur utilisation dans le cadre d'une activité à but purement lucratif ». Cet avis constitue une évolution importante de la jurisprudence de la CADA qui, si elle était confirmée dans des avis ultérieurs sans être remise en cause par le Conseil d'État statuant au contentieux, clarifie la portée du droit actuel, dans le sens d'une plus grande protection des données personnes contenues dans les listes électorales. Néanmoins, le Gouvernement est conscient des difficultés que recèle encore potentiellement le droit applicable à la communication des listes électorales. C'est pourquoi est étudiée, dans le cadre du projet en cours de refonte du code électoral, la possibilité de réformer ce régime juridique dans un sens plus restrictif, par exemple en réservant aux seuls électeurs de la commune la possibilité d'accéder aux listes électorales.

Annexe 3 : Modèle d'attestation concernant la communication des listes électorales - Guide pratique pour les élections municipales de mars 2008 - Sénat.

**Modèle d'attestation concernant la communication
des listes électorales**

ATTESTATION SUR L'HONNEUR

(art. R. 16 du Code électoral)

Je soussigné (nom et prénoms)

Profession

Domicilié à

m'engage à ne pas faire un usage purement commercial des renseignements figurant sur la ou les listes qui me seront communiquées.

À, le

Signature de l'intéressé,

Annexe 4 : Modèle d'attestation concernant la communication des listes électorales - Mairie de Fresnes et Six-Four-Les-Plages

**ATTESTATION SUR L'HONNEUR
(Application de l'article R.16 du code électoral)**

Je soussigné(e)

.....
domicilié à

.....
carte d'électeur n°

commune d'inscription : département :

.....
m'engage à ne pas faire un usage purement commercial des renseignements figurant sur les listes électorales qui me seront communiquées

A Fresnes, le

Signature

NOTA : Toute fausse déclaration relative à l'engagement de ne pas faire un usage commercial des listes est passible des peines mentionnées à l'article 441-7 du code pénal. (Un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende).

**ATTESTATION
(Conformément aux dispositions de l'article R 16 dernier alinéa du code électoral)**

Je soussigne(e) (nom et prenom)

Profession

Domicilie

Electeur sur la commune de Six-Fours-Les-Plages sous le n°

CERTIFIE SUR L'HONNEUR

Ne pas faire un usage commercial des informations fournies par les listes électorales de la ville de SIX-FOURS-LES-PLAGES, dont copie m'a été fournie par les services de la mairie.

- Consultation de la liste gratuite sur place,
- Reproduction d' un CD-ROM* (tarification fixe a 2,75 euro),
- Envoi d'un fichier ".xls"* par courrier électronique et sans frais.

**Tout retraitement d'un fichier informatique est subordonné aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978, relative à l'informatique et aux libertés qui relèvent de la compétence de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). La CNIL devra donc être préalablement consultée avant tout retraitement en vue d'une utilisation de la liste dans un but autre qu'électoral par la personne qui procédera à ce retraitement.*

A SIX-FOURS-LES-PLAGES, le

Annexe 5 : Echange avec la ville de Courcouronnes (91) concernant la communication des listes électorales -

De : romuald BELEI [mailto:rdbi@online.fr]

Envoyé : mercredi 30 octobre 2013 16:54

À : 'elisabeth. @courcouronnes.fr'

Objet : Demande de Liste électorale

Bonsoir Madame,

Je fais suite à notre entretien téléphonique.

Je vous remercie par avance de me transmettre la liste électorale de la ville de Courcouronnes .

Je m'engage à ne pas l'utiliser à des fins commerciales.

Bien à vous.

Romuald Belei

Tel : 06.20.32.13.38

Une réponse rapide !

De : Elisabeth [mailto:elisabeth.@courcouronnes.fr]

Envoyé : mercredi 30 octobre 2013 17:21

À : romuald BELEI

Objet : Re: Demande de Liste électorale

Bonsoir,

Suite à votre demande, veuillez trouver ci-joint la dernière liste électorale. La liste pour 2014 n'étant pas encore établie.

Restant à votre disposition,

Cordialement

Elisabeth

Annexe 6 : Grille tarifaire de la société MarketingConnect.fr pour des envois d'e-mailings

Campagne Emailing

- **Tarif campagne emailing sur une cible de particuliers (prix unitaire € HT)***

	Campagne emailing particuliers	Campagne emailing particuliers + repasse
0 - 4 999	0,187 €	0,281 €
5 000 - 7 999	0,176 €	0,264 €
8 000 - 14 999	0,165 €	0,248 €
15 000 - 29 999	0,154 €	0,231 €
>= 30 000	0,121 €	0,182 €

- ***Offre comprenant** : location de fichier email de particuliers, création et personnalisation de votre modèle ou import de votre modèle HTML, envoi des emailings, rapport statistiques

- **Tarif campagne emailing sur professionnels (prix unitaire € HT)****

	Campagne emailing professionnels	Campagne emailing professionnels + repasse
0 - 4 999	0,354 €	0,530 €
5 000 - 7 999	0,332 €	0,497 €
8 000 - 14 999	0,310 €	0,464 €
15 000 - 29 999	0,288 €	0,431 €
>= 30 000	0,233 €	0,349 €

- ****Offre comprenant** : location de fichier email de particuliers, création et personnalisation de votre modèle ou import de votre modèle HTML, envoi des emailings, rapport statistiques

Annexe 7 : Exemple d'utilisation de location d'e-mailings pour la promotion d'actions municipales



Liens Utiles :

Guide des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques. http://www.cada.fr/IMG/pdf/Guide_PRADA_.pdf

<http://www.cada.fr/documents-electoraux,6088.html>

<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F1963.xhtml>

<http://www.insee.fr/fr/publics/default.asp?page=collectivites/fichier-electoral.htm>

<http://www.cada.fr/listes-nominatives,6095.html>

<http://www.cnil.fr/documentation/fiches-pratiques/fiche/article/la-liste-electorale/>

<http://www.marketingconnect.fr/emailing-particulier.aspx>

<http://www.marketingconnect.fr/achat/geo.aspx>

La liste électorale : Conditions d'inscription sur une liste électorale

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=8E740B1B83A730CF7868A1899FAE003E.tpdjo16v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006164051&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20131107