



**JEAN-LOUIS VASSEUR,**  
avocat associé,  
cabinet Seban & associés

**Multi-usage**

La liste électorale sert pour la communication électorale. Mais, en dehors des élections, elle peut faire l'objet de réutilisations pour la communication municipale en temps ordinaire.

**Communication**

La liste électorale peut être réutilisée par le maire et son équipe municipale dès le lendemain des élections à des fins de communication.

**Egalité**

Si le maire est candidat, il doit veiller, en tant qu'agent de l'Etat, à respecter les règles de stricte égalité entre candidats, s'agissant du délai de traitement de la demande et du coût de la prestation.

doivent être informées de leur droit de refuser de figurer dans le fichier de communication créé. En cas d'utilisation des listes électorales pour procéder à des envois de courriers ou à la réalisation d'une enquête, la Cnil recommande que les administrés soient informés de l'origine des informations ayant permis de les contacter, et de la possibilité de se faire radier, sur simple demande, des fichiers constitués.

La liste peut faire l'objet de certains traitements en restreignant la portée. Il n'est pas interdit, par exemple, de trier parmi les électeurs en fonction de leur âge ou de leur adresse. Mais un tri ne saurait être opéré sur la consonance des noms de façon à en déduire origines raciales, ethniques, ou appartenances religieuses supposées. Le recours à ce critère est susceptible, bien évidemment, d'être qualifié de discrimination et la méconnaissance de ce fait d'être sanctionnée gravement par le juge pénal (code pénal, art. 226-19).

Les traitements de gestion proprement dite de la liste électorale sont dispensés de déclaration à la Cnil (dispense n°12) et il en est de même des traitements de communication politique constitués à partir des seules informations mentionnées sur les listes (3).

Les traitements de communication d'information et de communication externes, c'est-à-dire à des fins de communication municipale, sont dispensés de déclaration s'ils se conforment à la «dispense 7» émise par la Cnil.

La dispense n°7 (ancienne norme simplifiée n°15) concerne les traitements de

données personnelles mis en œuvre par tout organisme privé ou public à des fins d'information et de communication externe. Elle s'applique aux sites internet institutionnels et aux fichiers de contacts. Elle exclut toute utilisation commerciale ou politique des données traitées. La dispense prévoit que seules peuvent être enregistrées les données relatives à l'identité, la vie professionnelle, les centres d'intérêts de la personne concernée, à l'exception des données dites sensibles telles que

# Démocratie locale

## Listes électorales : une utilisation et réutilisation sous contrôle

**A**gent de l'Etat, le maire est dépositaire de la liste électorale de la commune: il est responsable de sa tenue, de sa gestion et de sa révision annuelle. La liste est actualisée chaque année, entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 28 ou 29 février, par une commission administrative où siège notamment le maire. La liste joue, bien évidemment, un rôle central dans les élections, dans la mesure où il est obligatoire d'y être inscrit pour voter et faire acte de candidature. Mais elle ne sert pas seulement de base pour les élections. Elle fait aussi l'objet de réutilisations.

### CONSTITUTION D'UN FICHIER DE COMMUNICATION MUNICIPALE

Le code électoral permet au maire d'utiliser la liste électorale à des fins de communication institutionnelle. L'article L. 28 du code électoral, prévoyant que tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale, s'applique au maire ou à d'autres élus, puisqu'avant même d'être

des élus, ils doivent être des électeurs. La liste électorale peut donc être réutilisée par le maire et son équipe municipale dès le lendemain des élections à des fins de communication (pour l'envoi de courriers, de journaux municipaux...).

Certes, en cours de révision, la liste électorale présente le caractère de document inachevé. De ce fait, elle ne devient en principe communicable que lorsque la procédure de révision est terminée (1). Toutefois, en cours de révision, le tableau provisoire des additions et retranchements visé à l'article R.10 du code électoral est communicable (2).

Les électeurs ne peuvent s'opposer à la transmission des informations les concernant au maire prenant copie de la liste. Mais la Commission nationale informatique et libertés (Cnil) est formelle sur ce point: les personnes concernées

 **À NOTER**

En cas d'utilisation des listes pour des envois de courriers ou la réalisation d'une enquête, la Cnil recommande que les administrés soient informés de l'origine des informations ayant permis de les contacter.

les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses, l'appartenance syndicale, l'état de santé ou la vie sexuelle des personnes. Ces données peuvent être conservées pendant toute la durée nécessaire à la réalisation des finalités prévues et une mise à jour annuelle doit être prévue.

Les personnes concernées doivent être informées lors de la collecte des données de l'utilisation ultérieure de ces données à des fins de communication ou d'information, et mises en mesure de s'y opposer.

### CONSTITUTION D'UN FICHER DE COMMUNICATION POLITIQUE

Aucune disposition ne s'oppose à ce que la liste électorale soit utilisée à des fins politiques, en période électorale, par le maire ou par des tiers.

Naturellement, si le maire est lui-même candidat, il doit veiller, en tant qu'agent de l'Etat, à respecter, pour lui-même, les règles de stricte égalité entre candidats, s'agissant notamment du support de la copie, du délai de traitement de la demande, et du coût de la prestation pour la commune.

#### PRÉCISIONS DE LA CNIL

Toutefois, ainsi que le souligne la Cnil, le maire ou tout autre élu est invité à ne pas prendre copie de la liste depuis son bureau et il en va ainsi pour tout élu présentant sa candidature. Pour formaliser la demande de communication auprès du service des élections de la commune ou de l'administration consulaire, il est nécessaire d'utiliser un papier à en-tête autre que celui du mandat exercé au sein de la collectivité et de signer en qualité de personnalité politique, et non d'élu en exercice.

Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peuvent donc consulter ou prendre copie de la liste électorale ainsi que le précise l'article L.28 du code électoral (4).

Mais il ne suffit pas à un demandeur de liste électorale de prouver qu'il est un électeur pour avoir communication ou copie de la liste électorale; il lui faut, de plus, s'être engagé à ne pas en faire un usage «purement commercial», comme l'énonce l'article R. 16 du code électoral. Cependant, cette condition ne paraît concerner que les seuls électeurs, et non pas les candidats et

### RÉFÉRENCES

- Code électoral (C. élect.), art. L.28; L.330-4; R.16.
- Code pénal (C. pénal), art. 441-7.

les partis ou groupements politiques. Un débat s'est instauré sur l'opportunité d'une rédaction plus rigoureuse du texte, mais il n'a pas encore abouti. Il est sans doute encore difficile d'imaginer que des candidats ou des partis politiques puissent faire un usage purement commercial de listes électorales.

#### PRÉCISIONS DE LA CADA

La Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) considère, pour sa part, que les listes sont communicables dans leur intégralité, en application de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs. Elle a également estimé que l'accès à ces listes était subordonné à l'engagement de ne pas en faire un usage commercial (5).

Mais la Cada a eu l'occasion de préciser la notion d'usage «purement commercial». Elle a en effet considéré (6), 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 regardées comme purement commerciales non seulement la commercialisation des données elles-mêmes, le cas échéant après retraitement, mais aussi leur utilisation dans le cadre d'une activité à but lucratif».

En l'espèce, la commission a observé que le demandeur souhaitait 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 une société à responsabilité limitée, 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 a estimé que l'usage que l'intéressé entendait faire de ces listes électorales, même s'il visait à organiser une consultation populaire, répondait, en réalité, en raison de l'objet même de celle-ci, à un objectif purement commercial et a considéré que les listes ne pouvaient pas être communiquées.

#### SANCTIONS

La sanction de la méconnaissance de l'interdiction d'utiliser les listes à des fins purement commerciales prévue pour celui qui utiliserait les listes à ces fins, alors qu'il s'est engagé à ne pas le faire, est sévère, puisque les auteurs encourent, pour fausse déclaration, un an d'emprisonnement, et 15 000 euros d'amende (C. pénal, art. 441-7).

Un maire serait donc, en principe, tenu de communiquer les listes électorales demandées par un électeur dès lors que ce dernier peut attester de sa qualité d'électeur et qu'il s'est engagé à ne pas utiliser les listes dans un but purement commercial.

Le Conseil d'Etat (7) reconnaît aux maires, sous certaines conditions, le droit de s'opposer à une demande

de communication des listes électorales de leur commune, même si le demandeur s'est engagé à ne pas en faire un usage commercial.

Selon la haute juridiction, en effet, «s'il existe, au vu des éléments dont elle dispose et nonobstant l'engagement pris par le demandeur, des raisons sérieuses de penser que l'usage des listes électorales risque de revêtir, en tout ou partie, un caractère commercial, l'autorité compétente peut rejeter la demande de communication de la ou des listes électorales dont elle est saisie». Le Conseil d'Etat ajoute que le maire peut «solliciter du demandeur qu'il produise tout élément d'information de



Il ne suffit pas à un demandeur de liste électorale de prouver qu'il est un électeur pour avoir communication ou copie de la liste électorale : il lui faut s'être engagé à ne pas en faire un usage «purement commercial» (C. élect., art. R.16).

●○○ nature à lui permettre de s'assurer de la sincérité de son engagement», en précisant que «l'absence de réponse à une telle demande peut être prise en compte parmi d'autres éléments, par l'autorité compétente afin d'apprécier, sous le contrôle du juge, les suites qu'il convient de réserver à la demande dont elle est saisie».

## COMMUNICATION À DES TIERS

Si les listes électorales ne peuvent être communiquées à des personnes morales autres que les partis ou groupements politiques, elles sont communicables, en revanche, aux personnes physiques représentant d'autres personnes morales, dès lors que ces personnes physiques ont elles-mêmes la qualité d'électeurs.

Dans un cas soumis à la Cada (8), le demandeur agissait pour une société de généalogie successorale. La commission n'a pas considéré que le demandeur était la société, mais celui qui la représentait – et qui devait être un électeur – et a rendu un avis – en l'occurrence négatif – en se fondant sur le fait que le demandeur ne démontrait pas que son activité n'avait pas un caractère commercial.

La Cada est seule compétente pour examiner les questions relatives à l'accès aux listes électorales. Elle estime, en revanche, qu'aucune disposition ne lui confère compétence pour émettre des avis sur l'appli-

cation du régime de communication prévu par l'article L.330-4 du code électoral insistant un régime spécial et exclusif pour l'accès aux listes électorales des Français de l'étranger tenues par les sections consulaires (9). Aux termes de l'article L.330-4, en effet, «les candidats ou leurs représentants peuvent prendre communication et copie des listes électorales consulaires de leur circonscription à l'ambassade, au poste consulaire ou au ministère des Affaires étrangères. Il en est de même de tout parti ou groupement politique représenté par un mandataire dûment habilité. Les députés élus par les Français établis hors de

France peuvent prendre communication et copie de l'ensemble des listes électorales consulaires de leur circonscription. Tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale sur laquelle il est inscrit au lieu de son dépôt ou du double de cette liste au ministère des Affaires étrangères. La faculté prévue au présent article peut être restreinte ou refusée si, en raison

de circonstances locales, la divulgation des informations relatives à l'adresse ou à la nationalité française des personnes inscrites est de nature à porter atteinte à la sécurité ou à leur sûreté».

La limite mise par ces dispositions à la communication de listes électorales est, comme on peut le remarquer ici, liée à des considérations de sécurité. Est-ce à dire

que des listes électorales pourraient être réutilisées, dans ce cadre particulier, dans un but lucratif?

Si la Cada est seule compétente pour examiner les questions relatives à l'accès aux listes électorales ainsi qu'il a été écrit plus haut, les sanctions susceptibles d'être infligées aux électeurs réutilisant les listes électorales dans des conditions contraires au droit en vigueur, relèvent de la compétence de la Cnil.

Enfin, à ceux qui ne seraient pas parvenus à obtenir la communication ou la copie des listes électorales de telle ou telle commune, quelles que soient les raisons du refus leur ayant été opposé, qu'ils se rassurent, le temps joue en leur faveur puisque les listes électorales deviennent communicables à toute personne après expiration d'un délai de cinquante ans.▣



Les listes électorales sont communicables aux personnes physiques représentant d'autres personnes morales, dès lors que ces personnes physiques ont elles-mêmes la qualité d'électeur.

- (1) Avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), n° 201114487 du 1<sup>er</sup> décembre 2011.
- (2) Cada avis n° 20121261 du 7 juin 2012.
- (3) TGI Paris 17 octobre 1994.
- (4) Cada avis n° 20063158 du 27 juillet 2006 et avis n° 20134793 du 19 décembre 2013.
- (5) Cada conseil n° 20081742 du 6 mai 2008, mairie de Vannes service des élections.
- (6) Cada conseil n° 20094400 du 22 décembre 2009 Haut-Commissaire de la République en Polynésie française.
- (7) CE 2 décembre 2016, req. n° 388979.
- (8) Cada avis n° 20092190 du 28 juillet 2009, mairie de Saint-Julien
- (9) Cada avis n° 20114977 du 22 décembre 2011.

**La newsletter Juridique**

«La Gazette des communes» s'enrichit d'une newsletter dédiée à l'actualité juridique des territoriaux. Vous y retrouvez, tous les jeudis, les textes publiés, les réponses ministérielles, les jurisprudences essentielles et des décryptages d'actualité.

**la Gazette.fr**

En tant qu'abonné, vous bénéficiez de l'intégralité de ces contenus. Pour vous inscrire gratuitement à cette nouvelle newsletter, rendez-vous sur [lagazette.fr](http://lagazette.fr)