

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Avis - Type : conseil

Administration : maire de Saint-Rémy-sur-Durolle

Référence : 20091074

Séance du 02 avril 2009

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 2 avril 2009 votre demande de conseil, ainsi que celle adressée par 29 autres communes, relative au caractère communicable, et le cas échéant aux modalités de communication, de la liste électorale de la commune, dans son intégralité, à Monsieur R., en sa qualité d'électeur, agissant au nom et pour le compte de la société COUTOT-ROEHRIG.

La commission rappelle que la communication intégrale des listes électorales est régie par les dispositions particulières des articles L. 28 et R. 16 du code électoral, qu'elle est compétente pour interpréter en vertu de l'article 21 de la loi du 17 juillet 1978 et qui prévoient que ces listes sont communicables à tout candidat, parti ou groupement politique, ainsi qu'à tout électeur, quel que soit le lieu où il est inscrit. L'article R. 16 de ce code précise que la communication aux électeurs est subordonnée à la condition qu'il s'engage à ne pas en faire un « usage purement commercial ».

S'agissant des modalités de communication des listes électorales, la commission relève qu'en l'absence de dispositions expresses sur ce point dans le code électoral, les dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 s'appliquent. Il en résulte que l'accès s'exerce, au choix du demandeur, par consultation gratuite sur place, par voie électronique ou par remise ou envoi de copies sur papier, disquette ou cédérom, dans la limite des possibilités techniques de l'administration et aux frais du demandeur. Les conditions de facturation de ces copies sont fixées par le décret du 30 décembre 2005, précisé par l'arrêté du 1er octobre 2001 en vertu duquel celles-ci ne peuvent pas être facturées plus de 0,18 euro la page en format A4, 1,83 euro pour une disquette et 2,75 euros pour un cédérom. La communication peut également se faire gratuitement par voie informatique, par la remise par le demandeur d'une clé USB ou par l'envoi d'un courrier.

La commission relève toutefois que votre demande de conseil fait suite à une demande formulée par Monsieur R., agissant au nom et pour le compte de la société COUTOT-ROEHRIG, laquelle est spécialisée dans la généalogie successorale, et plus précisément dans la recherche et la localisation des héritiers ou des bénéficiaires d'avoirs non réclamés. Vous craignez qu'il ne soit fait, dans ce cadre, une réutilisation des listes électorales contraire aux dispositions du code électoral, en l'absence notamment de contrôle effectif de l'usage que le demandeur est susceptible d'en faire.

Sur le contrôle de l'usage des listes

Par plusieurs avis du 13 novembre 2008, la commission a précisé les modalités selon lesquelles la réutilisation illégale des listes électorales était susceptible d'être sanctionnée.

La commission considère que les données que contiennent les listes électorales ne constituent pas des informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 et qu'elles sont donc exclues du champ d'application des règles de réutilisation posées par le chapitre II de cette loi.

La directive européenne 2003/98/CE du 17 novembre 2003, dont ces dispositions assurent la transposition, précise en effet en son article 1er que son champ d'application n'inclut pas les « documents qui, conformément aux règles d'accès en vigueur dans les

Etats membres, ne sont pas accessibles » et les « cas dans lesquels, conformément aux règles d'accès, les citoyens ou les entreprises doivent démontrer un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents ». La commission en déduit que les règles prévues au chapitre II du Titre Ier de cette loi ne s'appliquent qu'aux informations dont la communication constitue un droit pour toute personne, en application d'une disposition législative, et non à celles qui ne sont accessibles qu'à certaines personnes à raison de leur qualité ou de leur intérêt. Or, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les listes électorales, qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique, ne sont pas communicables à toute personne qui en fait la demande, mais seulement, en vertu de l'article L. 28 du code électoral, aux personnes justifiant de leur qualité d'électeur, de candidat, de groupement ou de parti politique.

La commission considère par conséquent 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.

Sur la notion d'usage purement commercial

La commission 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.

En l'espèce, la commission rappelle que, si les généalogistes exercent généralement sous le statut juridique des professions libérales non réglementées, la jurisprudence (CA Paris, 1er mai 1937 ; CE, 16 févr. 1948) qualifie les généalogistes professionnels, tel que Monsieur R., d'agents d'affaires, qui, à ce titre, sont regardés comme exerçant une activité commerciale de services. L'emploi des listes électorales, qui facilite la recherche des héritiers d'une succession dans le cadre des contrats de révélation conclus par les généalogistes, participe ainsi nécessairement à l'exercice de l'activité de ces derniers, qui présente un but exclusivement lucratif, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que l'intervention d'un généalogiste successoral permettrait d'assurer la sécurité juridique de la transmission des patrimoines familiaux.

Il ressort de la demande dont vous avez été saisi que Monsieur R., qui justifie de sa qualité d'électeur, souhaite réutiliser les listes électorales dans le cadre de son activité de généalogiste professionnel. Dans ces conditions, la commission considère que les listes électorales ne lui sont pas communicables.