

VOTE ÉLECTRONIQUE : PRÉSERVER LA CONFIANCE DES ÉLECTEURS

COMMISSION DES LOIS

Rapport d'information de MM. Alain Anziani et Antoine Lefèvre

- Moment privilégié d'expression de la citoyenneté, l'exercice du droit de vote est traditionnellement associé au matériel, familial à l'électeur, du bureau de vote : les bulletins, l'isoloir et l'urne transparente. Pourtant, la loi a ouvert la voie, pour les élections politiques françaises, au vote électronique, modalité alternative de vote qui se décline sous deux formes : le vote par machines à voter et le vote par internet.
- Soucieuse de dresser un état des lieux précis de l'usage du vote électronique, la mission d'information conduite par les sénateurs Alain Anziani (Soc. - Gironde) et Antoine Lefèvre (UMP - Aisne) a rencontré des spécialistes (informaticiens et juristes) ou des usagers du vote électronique. S'appuyant aussi sur les expériences étrangères, leur rapport expose les mérites et les risques que présentent les deux modalités de vote électronique.
- Au terme de ses travaux, la mission d'information invite à la prudence pour assurer au mieux la sincérité et le secret des scrutins. Attentifs à préserver la confiance des électeurs dans le processus électoral, les rapporteurs proposent de limiter l'usage du vote électronique et de renforcer le contrôle des opérations de vote.

Les machines à voter

■ Une innovation qui n'a pas prospéré

Le recours à des machines comme mode alternatif du vote à l'urne pour les élections politiques a été prévu par une loi du 10 mai 1969 pour lutter contre la fraude.

Son application, dès les élections législatives de 1973, fut limitée et peu concluante : elle donna lieu à de nombreux incidents et les machines n'empêchèrent pas la fraude.

Les machines à voter conservaient cependant leurs partisans. Le renouveau des machines à voter procéda d'une innovation technique. De mécanique, la machine devint électronique. Un arrêté du 17 novembre 2003 approuva le règlement fixant leurs conditions d'agrément.

Mais divers incidents survenus au cours du premier tour de l'élection présidentielle de 2007 ont conduit à la **mise en place d'un moratoire** à compter des scrutins de 2008.

Parallèlement, le nombre des communes utilisatrices a régressé depuis son intervention -soixante-quatre, en 2012, soit 1,1 million d'électeurs concernés- alors qu'en 2007, l'autorisation bénéficiait à quatre-

vingt-trois communes réunissant 1,5 million d'électeurs.

■ Un encadrement juridique et technique adapté

Le droit électoral fixe un ensemble de règles qui précisent les fonctionnalités imposées aux machines et adaptent le processus électoral à ce mode de vote.

Pour être agréés, les matériels doivent respecter, sous le contrôle d'un organisme lui-même agréé, les conditions fixées par le règlement technique. Le maintien de l'agrément est soumis à un contrôle de la machine tous les deux ans.

Aujourd'hui, la participation de l'État aux frais, prévue dès 1969, s'effectue par le versement d'une subvention forfaitaire de 400 € par machine achetée.

■ Quel avenir pour le vote par machine ?

Une généralisation du recours aux machines à voter passe par le règlement d'un dilemme, à ce jour techniquement non résolu : assurer simultanément le respect du secret du suffrage et de la sincérité du scrutin.

Le formalisme du droit électoral, destiné à protéger l'expression du suffrage, confère à l'exercice du devoir électoral une solennité particulière. Ce cérémonial disparaît lors du vote par machine qui banalise l'opération électorale.

Les gains résultant du recours aux machines pour l'organisation du vote, produisent des effets contradictoires :

- leur influence sur la participation des électeurs reste indéterminée ;
- les coûts financiers représentent une charge importante pour la commune ;
- l'avantage écologique est très discutable : la propagande électorale n'est pas dématérialisée et il faudra traiter les déchets - machines et cartes mémoire.

■ Des recommandations inscrites dans l'état présent de l'environnement technique

L'utilisation des machines à voter doit **reposer sur la confiance**, laquelle, aujourd'hui, ne peut pas être assurée par la démonstration matérielle à l'électeur de la fiabilité du processus.

C'est pourquoi, ils **ne proposent pas, en l'état, la levée du moratoire** décidé en 2007.

Pour autant, le **cadre juridique existant**, applicable dans les communes qui ont choisi le vote électronique, est **perfectible**.

- Les **conditions de l'agrément des machines** doivent être **renforcées** d'une

part, en dotant l'État des moyens de vérifier le bien-fondé de la décision du vérificateur et d'autre part, en portant à la connaissance des maires les incidents décelés lors des contrôles des machines, qui pourraient affecter l'organisation des scrutins.

- Le **règlement technique** doit être **révisé et complété** pour renforcer la sécurité offerte par les machines.

- Plusieurs éléments devraient permettre de **renforcer la clarté des opérations électorales** :

1° assurer la publicité du paramétrage des machines avant l'ouverture du scrutin en y associant les délégués des candidats ;

2° créer une commission de contrôle des opérations de vote dans toutes les communes utilisatrices de machines ;

3° interdire l'utilisation des machines en mode « double-scrutin » lors de l'organisation de deux élections le même jour pour éviter une trop grande complexité de l'interface, qui pourrait troubler l'électeur.

- Le **subventionnement des matériels** peut être **supprimé** : d'une part, le recours aux machines à voter relève de la seule décision des communes et, d'autre part, le montant de la subvention n'est pas véritablement incitatif.

Le vote par internet

De création récente, le vote par correspondance électronique - aussi appelé vote par internet - a été introduit dans le droit français en 2003.

■ Un vote anticipé et à distance réservé aux électeurs expatriés.

Le vote par internet est autorisé pour l'élection des **conseillers consulaires** et des **députés élus par les Français établis hors de France**, scrutins organisés par l'administration consulaire à l'étranger.

Ce vote par internet cohabite avec le vote par correspondance sous forme papier pour les élections législatives à l'étranger et le remplace désormais pour les élections consulaires qui auront lieu, pour la première fois, en mai 2014.

Les électeurs français à l'étranger peuvent ainsi voter depuis un ordinateur à l'aide d'un identifiant et d'un mot de passe qui leur a été préalablement adressés. Ce vote a lieu durant une semaine en amont du vote dans les bureaux de vote.

Le recours au vote par internet n'est pas obligatoire, l'électeur conservant la possibilité d'aller voter à l'urne ou par procuration.

■ Un coût certain mais un usage en constante progression

La mise en œuvre du vote électronique nécessite plusieurs mois de préparation pour l'administration consulaire. Le vote par internet engendre un **coût notable**, estimé pour l'unique tour des élections consulaires

de mai 2014 à 2,8 millions d'euros. En outre, ce coût s'ajoute à ceux des autres modalités de vote (vote à l'urne, par procuration, par correspondance papier éventuellement) : en juin 2012, le vote par internet représentait 23 % du coût global des élections législatives à l'étranger.

Malgré cet effort financier, **le niveau atteint par l'abstention électorale** pour ces élections reste élevé, contrairement aux attentes initiales. Au regard des quelques expériences électorales de la précédente décennie, la seule possibilité de voter par internet ne garantit pas une hausse de la participation électorale.

En revanche, parmi les modalités de vote offertes aux électeurs expatriés, le vote par internet est en constante progression : il fut utilisé en juin 2012 par plus de la moitié des votants, au détriment essentiellement du vote par correspondance papier.

■ De faibles garanties en matière de sincérité et de secret du vote

En l'état actuel des techniques et du processus de vote, les exigences constitutionnelles de sincérité et de secret du vote ne peuvent pas être aussi bien garanties par le vote par internet que par un vote au sein d'un bureau de vote. Cependant, le vote par internet essuie les mêmes critiques que le vote par correspondance sous forme papier.

S'agissant de la **sincérité du scrutin**, aucune garantie n'existe que la personne qui a voté depuis l'ordinateur est le bon électeur. Les éléments d'authentification (identifiant et mot de passe) peuvent avoir été mal dirigés, détournés ou monnayés.

En outre, lorsque l'électeur émet son vote, il n'a aucune certitude que le sens de son vote est celui finalement enregistré : il doit faire confiance au système électronique sans moyen concret de contrôle.

Les membres du bureau de vote électronique et les délégués des candidats n'ont pas de moyens supplémentaires pour vérifier la fiabilité du système sans intermédiation technique. De même, aucun recomptage manuel n'est possible en cas de doute sur la fiabilité des résultats obtenus.

S'agissant du **secret du vote**, contrairement à l'isoloir du bureau de vote, l'électeur peut voter depuis son ordinateur sous le regard d'un proche ou sous la menace.

Enfin, cet exercice solitaire du devoir électoral rompt avec la solennité du vote, découlant du rituel républicain qui a cours dans un bureau de vote.

■ Le maintien du vote par internet à l'étranger : une nécessité pratique

Conscients des distances qui peuvent éloigner l'électeur du bureau de vote à l'étranger et du coût financier que peut présenter un tel déplacement, les rapporteurs préconisent le maintien du vote par internet uniquement pour les circonscriptions comptant exclusivement des électeurs votant depuis l'étranger.

Tenant compte des conditions concrètes d'exercice du droit de vote à l'étranger, les rapporteurs souhaitent permettre à ces électeurs de participer réellement aux opérations électorales afin d'**assurer un égal accès des électeurs au vote**.

Toutefois, le vote par internet ne serait ni étendu sur le territoire national, ni ouvert aux électeurs à l'étranger lorsqu'ils votent dans la même circonscription que des électeurs votant en France. Dans ce cas, la différence ainsi introduite entre électeurs d'une même circonscription porterait atteinte à l'égalité des électeurs.

■ Mieux encadrer le vote par internet

Dans ce contexte, les rapporteurs proposent d'**assurer l'information, la formation et l'assistance des électeurs** qui recourent au vote par internet.

Ils souhaitent également **renforcer les pouvoirs des membres du bureau de vote électronique** et la possibilité pour les électeurs de faire part de leurs observations sur les opérations de vote.

Enfin, les rapporteurs prévoient de **sanctionner pénalement**, sans ambiguïté, les comportements frauduleux en cas d'opérations électroniques de vote au même titre que des opérations traditionnelles.

Les 12 recommandations des rapporteurs

■ Pérenniser le moratoire sur les machines à voter

1. Maintenir la faculté pour les communes inscrites actuellement sur la liste mentionnée à l'article L. 57-1 du code électoral, d'utiliser des machines à voter.
2. Compléter la liste des conditions exigées par la loi pour permettre l'utilisation des machines à voter.
3. Prévoir par voie réglementaire :
 - la transmission au ministère de l'intérieur de l'ensemble des rapports de contrôle des machines agréées ;
 - le porter à connaissance des communes des incidents décelés lors de ces contrôles, qui pourraient affecter l'organisation des scrutins.
4. Réviser et compléter le règlement technique des machines à voter.
5. Créer une commission de contrôle des opérations de vote dans toutes les communes utilisatrices de machines à voter.
6. Interdire l'utilisation des machines en mode « double-scrutin » lors d'élections concomitantes.
7. Supprimer toute aide financière de l'État liée spécifiquement à l'utilisation des machines à voter.

■ Maintenir le vote par correspondance électronique en renforçant ses garanties

8. Maintenir le vote par correspondance électronique uniquement dans les circonscriptions comptant exclusivement des électeurs établis hors France.
9. Assurer l'information des électeurs sur l'existence, la période et les conditions d'usage du vote par correspondance électronique.
10. Assurer la formation et l'assistance des électeurs avant et au cours de la période de recueil des suffrages par voie électronique.
11. Renforcer les pouvoirs des membres du bureau de vote électronique et faciliter la consignation d'observations par les électeurs.
12. Adapter les infractions pénales en matière électorale à la répression des comportements frauduleux lors d'un vote par correspondance électronique.

	<p>Commission des lois</p> <p>http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-445-notice.html</p> <p>Téléphone : 01 42 34 23 37 – Télécopie : 01 42 34 31 47</p>
 <p>Rapporteur Alain Anziani Sénateur (socialiste) de la Gironde</p>	 <p>Rapporteur Antoine Lefèvre Sénateur (UMP) de l'Aisne</p>