

N° 418

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 avril 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à permettre le recours au vote par voie électronique lors des élections des membres de conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel,

Par M. Jean-Léonce DUPONT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Serge Lagauche, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Placade, *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Claude Bérit-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, Mme Marie-Agnès Labarre, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, M. Alain Le Vern, Mme Christiane Longère, M. Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Roland Povinelli, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1824, 1921, et T.A. 343

Sénat : 633 (2008-2009) et 419 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. VERS UNE MODERNISATION DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES	7
A. UN RECOURS CROISSANT AU VOTE ÉLECTRONIQUE PAR INTERNET, STRICTEMENT ENCADRÉ PAR LA CNIL	7
1. <i>Des précédents instructifs</i>	7
a) Des autorisations législatives ponctuelles	7
b) Un strict encadrement par la CNIL	7
(1) Les objectifs et critères d'évaluation d'un système de vote	8
(2) Les exigences spécifiques à respecter par les opérateurs des systèmes de vote électronique	9
c) L'exemple de l'expérimentation conduite par la SNCF pour l'élection des délégués du personnel	11
(1) De fortes garanties apportées aux organisations syndicales et aux électeurs	11
(2) Un bilan très positif	12
B. LA SITUATION AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	13
1. <i>Une interdiction légale</i>	13
2. <i>Le souhait de développer la démocratie électorale au sein des universités</i>	14
a) Un important enjeu démocratique pour la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur	14
(1) La nouvelle gouvernance des établissements	14
(2) Un bref rappel des règles électorales	15
b) Une faible participation des étudiants aux élections universitaires et une inégalité d'accès des électeurs	16
(1) Un taux moyen de 15 % pour les étudiants	16
(2) Un inégal accès des électeurs aux urnes	16
II. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI	17
A. LA PROPOSITION DE LOI : OFFRIR AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR LA POSSIBILITÉ DE RECOURIR AU VOTE ÉLECTRONIQUE	17
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN DISPOSITIF SOUHAITABLE DONT IL CONVIENT DE GARANTIR FIABILITÉ, TRANSPARENCE ET EFFICACITÉ	17
1. <i>Un dispositif adapté aux pratiques universitaires et étudiantes</i>	17
2. <i>Les conditions de son succès</i>	18
a) Respecter les préconisations de la CNIL et créer les conditions de la confiance et de la transparence	18
b) Créer un environnement incitant les intéressés à s'impliquer dans la vie de leur établissement	19
(1) Informer les électeurs sur les enjeux des scrutins	19
(2) Accompagner et encourager la campagne électorale	19
(3) Associer le comité électoral consultatif	20

EXAMEN DES ARTICLES	21
• <i>Article 1^{er}</i> Modalités de vote pour l'élection des membres de conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel	21
• <i>Article 2</i> Suppression d'un alinéa de l'article L. 719-1 du code de l'éducation	24
• <i>Article 2 bis (nouveau)</i> Coordination	24
• <i>Article 3</i> Application de la loi dans les collectivités d'outre-mer	24
• Titre de la proposition de loi	25
 LES TRAVAUX DE LA COMMISSION	 26
 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	 33
 TABLEAU COMPARATIF	 35

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 28 septembre 2009, a un objet bien circonscrit : lever le verrou législatif qui interdit aujourd'hui à un établissement d'enseignement supérieur d'organiser l'élection des membres de ses conseils internes en ayant recours au vote à distance par voie électronique.

Pourtant, on observe un recours croissant au vote électronique par Internet, plusieurs lois l'ayant autorisé, dans le cadre strictement fixé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Mais alors que les établissements d'enseignement supérieur accueillent à la fois les chercheurs les plus pointus et les plus fervents adeptes des nouvelles technologies, à savoir 2,2 millions d'étudiants, dont 1,2 million au sein des universités, n'est-il pas paradoxal qu'il leur soit aujourd'hui impossible d'organiser un scrutin par voie électronique à distance ?

Or, le taux de participation aux élections universitaires est parfois très faible, ce qui est d'autant plus regrettable que l'enjeu démocratique s'est trouvé accru par le renforcement des missions et de l'autonomie des universités ainsi que par la nouvelle gouvernance, prévus par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU).

En offrant aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) la possibilité de recourir au vote à distance par voie électronique sécurisée pour l'élection des membres de leurs instances de gouvernance, ce texte leur donne l'opportunité d'expérimenter une tentative de dynamisation de leur vie démocratique.

Certes, cette modalité de vote ne suffira pas à elle seule à remplir cet objectif, mais elle apporte un moyen concret nouveau de nature à améliorer la participation électorale et à renforcer l'égalité des électeurs dans l'exercice de leur droit de vote.

C'est pourquoi, si la commission, sur la proposition de son rapporteur, a adopté sans modification le texte de cette proposition de loi, le

présent rapport insiste sur les conditions du succès de l'usage de cette technologie. Celles-ci sont liées notamment au respect des préconisations de la CNIL et à l'instauration de la confiance et de la transparence, ainsi qu'à la création d'un environnement incitant les intéressés à s'impliquer dans la vie de leur établissement.

I. VERS UNE MODERNISATION DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

A. UN RECOURS CROISSANT AU VOTE ÉLECTRONIQUE PAR INTERNET, STRICTEMENT ENCADRÉ PAR LA CNIL

1. Des précédents instructifs

a) Des autorisations législatives ponctuelles

Plusieurs textes autorisent le vote à distance par voie électronique par Internet dans notre pays.

Votre rapporteur citera notamment la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques qui autorise le vote par correspondance, au moyen d'un formulaire électronique, pour les actionnaires de sociétés anonymes lors des assemblées générales, et la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, qui prévoit la mise en œuvre du vote par voie électronique pour l'élection des délégués du personnel ou des délégués au comité d'entreprise, sous réserve de la conclusion d'un accord d'entreprise.

Par ailleurs, la loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 prévoit le recours au vote électronique pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger par les Français inscrits sur les listes électorales consulaires. L'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009, qui n'a pas été encore ratifiée, l'autorise également « au moyen de matériels et de logiciels permettant de respecter le secret du vote et la sécurité du scrutin » pour l'élection des députés par les Français établis hors de France.

Le décret n° 2007-1130 du 23 juillet 2007, pris sur le fondement de l'ordonnance n° 2004-603 du 24 juin 2004, autorise, à Paris, le vote par voie électronique, à distance, pour l'élection des conseillers prud'hommes du 3 décembre 2008.

b) Un strict encadrement par la CNIL

Le vote à distance par voie électronique s'effectuant par le biais d'Internet, il requiert un identifiant et un mot de passe pour se connecter à la plateforme de vote.

La signature est remplacée par la validation du bulletin par voie électronique. La phase de dépouillement est beaucoup plus rapide que le vote classique sur support « papier », puisque - contrairement au comptage manuel - il n'est pas nécessaire de procéder à l'ouverture de chaque bulletin.

Toutefois, comme le vote « papier », le vote électronique doit respecter les **principes fondamentaux** qui commandent toute opération électorale. Il s'agit :

- du secret du scrutin ;

- du caractère personnel, libre et anonyme du vote ;
- de la sincérité des opérations électorales ;
- de la surveillance effective du vote ;
- et du contrôle *a posteriori* par le juge de l'élection.

Cependant, les systèmes de communication électronique peuvent subir des défaillances, être piratés ou permettre d'établir un lien entre l'électeur et son vote. C'est pourquoi le respect de ces principes impose la mise en place de mesures techniques de nature à garantir aux électeurs que leur vote sera aussi secret, libre, effectif et anonyme que dans un isolement.

Rappelons que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) exerce les compétences en matière de systèmes de vote par voie électronique puisqu'ils comportent des données à caractère personnel et doivent donc être soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative aux fichiers, à l'informatique et aux libertés. C'est pourquoi la CNIL a élaboré des recommandations.

A ce titre, elle a été saisie des projets de décret visant à mettre en application les dispositifs législatifs précités.

Compte tenu des objectifs et critères d'évaluation de tout système de vote, ceci a conduit la CNIL à fixer les exigences spécifiques à respecter par les opérateurs des systèmes de vote électronique.

(1) Les objectifs et critères d'évaluation d'un système de vote

Ainsi que la CNIL l'a indiqué à votre rapporteur, quel que soit le système de vote utilisé (matériel ou électronique), le résultat du scrutin doit être conforme au sens du vote exprimé par les votants. En outre, un certain nombre de critères, objectifs et subjectifs, permettent d'apprécier la qualité d'un système de vote, en particulier :

- **l'encouragement à la participation** : le système de vote doit encourager la participation pour que le résultat soit un reflet le plus représentatif possible de la volonté de l'électorat ;

- **l'accessibilité** : le système de vote doit être accessible à tous les participants légitimes au scrutin (handicaps, catégories sociales, etc.). L'acte de vote ne doit pas induire un coût direct ou indirect pour le votant ;

- **la sincérité du vote** : le choix du vote ne doit pas pouvoir être réalisé sous la contrainte ou contre la promesse d'une rémunération ;

- **l'intégrité du processus de vote** : un vote émis est toujours pris en compte et ne doit pas pouvoir être modifié, dupliqué ou supprimé. Il n'est pas possible de voter plus d'une fois pour une même élection ;

- **l'authentification du votant** : seuls les participants légitimes au scrutin doivent avoir la possibilité de voter ;

- **le secret du vote** : quand le vote doit être secret, à aucun moment pendant ou après une élection, il ne doit être possible de lier l'identité du votant au vote qu'il a émis ;

- **la disponibilité** : le système de vote doit être techniquement accessible sans interruption et sans ralentissement majeur pendant la durée du scrutin ;

- **la « vérifiabilité » du scrutin** : le système de vote doit produire des traces ou des éléments techniques permettant de vérifier a posteriori le bon déroulement du scrutin (éventuellement par des experts indépendants mandatés) ;

- **la confiance et la transparence** : le processus de vote doit inspirer une confiance raisonnable aux électeurs ;

- **l'efficacité** : à l'issue du scrutin, le résultat du vote doit être produit rapidement, avec clarté et précision.

(2) Les exigences spécifiques à respecter par les opérateurs des systèmes de vote électronique

Le 1^{er} juillet 2003, la CNIL a adopté une recommandation¹ relative à la sécurité des systèmes de vote électronique, qui précise les exigences devant être respectées par les opérateurs des systèmes de vote électronique à distance ou sur place.

• S'agissant des **exigences préalables à la mise en œuvre du système de vote électronique**, les principales recommandations sont les suivantes :

- le système doit faire l'objet d'une expertise indépendante, le rapport d'expertise devant être communiqué à la CNIL ;

- la séparation des données nominatives des électeurs et des votes doit être assurée, le secret du vote devant être garanti par des procédés rendant impossible l'établissement d'un lien entre le nom de l'électeur et l'expression de son vote (ainsi, la gestion du fichier et celle de la liste d'émargement doivent être faites sur des systèmes distincts, dédiés et isolés) ;

- toutes les sécurités informatiques (contrôle d'accès, détermination des personnes habilitées à intervenir, etc.) permettant de garantir la sécurité et la confidentialité des données personnelles, en particulier contre les intrusions de l'extérieur, doivent être adoptées ;

- les systèmes de vote doivent faire l'objet d'un scellement pour déceler toute modification du dispositif, ce procédé devant être agréé.

¹ Délibération n° 03-36 du 1^{er} juillet 2003 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique.

• Pour ce qui concerne les **exigences relatives au scrutin**, les recommandations portent sur :

- la confidentialité des données, qui implique que les fichiers comportant les éléments d'authentification des électeurs, les clés de chiffrement/déchiffrement et le contenu de l'urne électronique ne doivent pas être accessibles, de même que la liste d'émargement, sauf aux fins de contrôle de l'effectivité de l'émargement des électeurs ;

- les procédés d'authentification de l'électeur, la solution la plus satisfaisante consistant dans l'authentification de l'électeur sur la base d'un certificat électronique ;

- le test du système avant l'ouverture du scrutin ;

- la prise de connaissance des clés de dépouillement du vote par le président et les assesseurs du bureau de vote, à l'exclusion de toute autre personne ;

- le chiffrement du bulletin de vote et de la liaison entre le terminal de vote de l'électeur et le serveur des votes ;

- l'émargement, qui doit comporter un horodatage, la liste d'émargement devant être enregistrée sur un support scellé ;

- le dépouillement, qui doit être actionné par des clés de déchiffrement, au nombre de trois au minimum, remises par le président du bureau de vote après les opérations de vote aux personnes dûment désignées, puis donner lieu à une édition sécurisée des décomptes des voix, après quoi le système de vote électronique doit être bloqué.

• Enfin, **les recommandations relatives aux garanties minimales exigées pour un contrôle a posteriori par le juge électoral** de ce type de vote visent à s'assurer que le système de vote électronique doit être capable de fournir les éléments techniques permettant « au minimum de prouver de façon irréfutable que :

- durant le scrutin le procédé de scellement est resté fiable ;

- les clés de chiffrement/déchiffrement ne sont connues que de leurs seuls titulaires ;

- le vote est anonyme ;

- la liste d'émargement ne comprend que les électeurs ayant voté ;

- l'urne dépouillée est bien celle contenant les votes des électeurs et elle ne contient que ces votes ;

- aucun décompte partiel n'a pu être effectué durant le scrutin ;

- la procédure de décompte des votes enregistrés doit pouvoir être déroulée de nouveau ».

c) L'exemple de l'expérimentation conduite par la SNCF pour l'élection des délégués du personnel

(1) De fortes garanties apportées aux organisations syndicales et aux électeurs

Votre rapporteur a choisi d'étudier le cas de l'élection des délégués du personnel à la SNCF, cette dernière ayant expérimenté le vote électronique pour 4 de ses 27 comités d'entreprise à la suite de la négociation sur la durée des mandats de ces délégués, durée portée à 4 ans par la loi de 2005. **Cette expérimentation, conduite en mars 2009, a concerné 22 000 électeurs.**

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, outre les dispositions légales et conventionnelles en la matière, plusieurs paramètres comme l'extrême complexité de l'exercice électoral à la SNCF, le coût - tant financier qu'humain - du scrutin « papier », la durée du dépouillement et le caractère écologique du vote électronique, ont engagé l'entreprise dans cette démarche de modernisation de ses scrutins professionnels.

L'entreprise a mis en œuvre des mesures de nature à garantir la fiabilité et la confidentialité du système informatique retenu et des résultats de l'élection.

Conformément au décret d'application, elle a notamment eu recours à l'audit d'un cabinet indépendant afin de s'assurer de la fiabilité et de la confidentialité du système proposé par le prestataire ayant emporté l'appel d'offre. En outre, le système de vote électronique a fait l'objet d'un test complet (vote et dépouillement) avant l'ouverture des scrutins, en présence des représentants du prestataire et des organisations syndicales, afin de s'assurer de son bon fonctionnement.

Précisons que les organisations représentatives du personnel avaient des codes d'accès à l'application de supervision, leur permettant de vérifier l'intégrité du système en temps réel ainsi que le taux de participation pour chaque scrutin. Leurs représentants ont été largement informés en amont sur l'ensemble du dispositif, tant technique qu'organisationnel, et ont été conviés à chaque étape du processus (scellement de l'application, ouverture des scrutins, clôture et dépouillement).

Assurer l'égalité d'accès des candidats aux électeurs a constitué l'un des enjeux majeurs de l'opération.

L'entreprise a mis en place, au delà des ordinateurs professionnels, des ordinateurs en libre service à la disposition des électeurs. Il s'agissait de bornes de vote réparties géographiquement sur le territoire concerné. Ces ordinateurs étaient totalement « verrouillés » sur l'application de vote (aucune possibilité d'utiliser de l'utiliser à d'autres fins) et installés dans des locaux où l'électeur avait la possibilité de s'enfermer pour recréer l'isoloir et garantir la confidentialité de ses suffrages.

Enfin, le vote informatique était complété par un système téléphonique qui alimentait la même urne électronique. Ainsi, avec son jeu de code d'accès, **l'électeur accédait indifféremment à l'un ou l'autre des systèmes (informatique ou téléphonique)** et pouvait même, le cas échéant, répartir ses 4 suffrages entre les 2 techniques. L'appel au système téléphonique se faisait à partir d'un numéro vert et au travers une boîte vocale qui reprenait la totalité des dispositions électorales (choix d'une liste, possibilité de raturer un ou plusieurs candidats, validation du suffrage). Relevons que le vote téléphonique, présenté comme la solution alternative pour les électeurs les plus réfractaires à l'outil informatique a été utilisé par seulement 3 % des électeurs mais a permis de s'assurer que tous les électeurs pouvaient émettre leurs suffrages sans assistance.

Des **mesures de sensibilisation des personnels** à ce nouveau type de scrutin ont été mises en œuvre.

Ainsi, une forte campagne de communication a été mise en œuvre afin d'expliquer la démarche de modernisation des scrutins et de rassurer, tant sur l'aspect technique (« *comment puis-je voter ?* ») que sur le volet fiabilité et confidentialité (« *mon vote sera-t-il bien pris en compte et restera-t-il bien secret ?* »). Cependant, sur ce dernier point, la SNCF prévoit d'apporter davantage d'explications et de garanties aux électeurs eux-mêmes.

Par ailleurs, le vote réel a été précédé d'une période (environ 2 semaines) de vote fictif (avec de faux candidats, explicitement factices) pour que l'électeur ne puisse confondre avec l'exercice réel. Cette démarche a permis aux électeurs de se familiariser avec l'application de vote avant l'ouverture du scrutin et d'accompagner les plus inquiets.

(2) Un bilan très positif

L'organisation du scrutin par voie électronique a certes eu un **impact minime en termes de participation des personnels au vote, mais la participation était déjà très élevée.**

En effet, au regard des scrutins antérieurs comme de ceux des comités d'entreprise restés au mode de vote traditionnel pour l'exercice de mars 2009, les taux de participation ont très peu fluctué et sont restés très élevés (près de 74 % tous comités d'entreprise confondus et 73 % pour les 4 comités d'entreprise « électroniques » pour lesquels la participation était déjà légèrement inférieure à la moyenne nationale sur les scrutins précédents).

Mais il s'agissait là d'une première expérimentation d'envergure, ce qui peut conduire à pondérer ce constat. On peut penser qu'à l'issue de la généralisation de cette modernisation des scrutins à l'ensemble de l'entreprise et le temps passant, la plupart des résistances culturelles auront été levées et le taux de participation pourra s'élever encore de quelques points.

Au total, **le bilan de l'expérimentation ainsi conduite par la SNCF apparaît très positif.** L'enquête de satisfaction révèle un **taux de satisfaction**

globale de 75 % des électeurs ayant répondu à l'enquête (soit plus de 6 000 sur les 22 000).

Ceux-ci ont apprécié la simplicité, la rapidité, le caractère écologique du scrutin, et le fait de pouvoir voter pendant 7 jours en toute sérénité.

Par ailleurs, si au cours de la phase initiale du projet, les représentants des organisations syndicales ont posé beaucoup de questions sur la technique et la sécurité des systèmes proposés, ce sujet a été rapidement dépassé pour se concentrer sur l'égalité d'accès au vote électronique pour tous les électeurs (fracture numérique) et la confidentialité de l'émission des suffrages, sujets sur lesquels des réponses concrètes ont été apportées.

En réalité, les réticences demeurent d'ordre politique et culturel, le vote électronique semblant à certains moins transparent qu'une urne, car moins visible.

A titre de comparaison, on pourrait évoquer le commerce en ligne qui, voici quelques années, peinait à séduire l'internaute.

Toute nouvelle technologie ne suscite-t-elle pas quelques craintes avant d'emporter une large adhésion ?

B. LA SITUATION AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

1. Une interdiction légale

Pour autant, et **alors que les établissements d'enseignement supérieur accueillent à la fois les chercheurs les plus pointus et les plus fervents adeptes des nouvelles technologies, à savoir 2,2 millions d'étudiants, dont 1,2 million au sein des universités, il leur est aujourd'hui impossible d'organiser un scrutin par voie électronique à distance.**

En effet, le sixième alinéa de l'article L. 719-1 du code de l'éducation, relatif aux modalités d'élection des membres de conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), **interdit le vote par correspondance**. Il prévoit en effet que « Les électeurs empêchés de voter personnellement sont admis à voter par procuration. Le vote par correspondance n'est pas autorisé. ».

Or, le vote à distance par voie électronique est assimilé à un vote par correspondance.

Relevons que l'organisation de scrutins par voie électronique pour l'élection de représentants des étudiants dans leurs conseils a déjà été autorisée dans deux universités par un décret du 3 décembre 2004 et un arrêté du 3 décembre 2004, pris après avis de la CNIL (délibération n° 2004-093 du 2 décembre 2004). Une expérimentation a ainsi été conduite par l'université de Nantes en 2002 et 2004, et celle de Lyon 2 en 2004.

Toutefois, les opérations concernées ne pouvaient être considérées comme du vote par correspondance dans la mesure où il s'agissait d'un vote électronique par Internet à partir de terminaux installés dans les bureaux de vote au sein des universités, et non à distance, des liaisons Internet étant utilisées pour acheminer les données du vote sur les serveurs du prestataire.

La CNIL avait d'ailleurs, dans son rapport de 2004 relatif à la demande d'avis présentée par le ministère de l'enseignement supérieur sur les projets de textes réglementaires susvisés, souligné que le vote à distance, c'est à dire effectué par Internet à partir du domicile des électeurs par exemple, n'avait pas été instauré pour ces élections universitaires, les dispositions législatives les régissant ne permettant pas un vote par correspondance.

C'est dans ce contexte que notre collègue député Arnaud Robinet a déposé la présente proposition de loi.

2. Le souhait de développer la démocratie électorale au sein des universités

a) Un important enjeu démocratique pour la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur

L'élection des membres des conseils chargés de diriger les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) est prévue par la loi LRU de 2007, comme elle l'était par les lois qui régissaient précédemment le secteur.

Mais le renforcement des missions et de l'autonomie des établissements par la loi LRU vient encore augmenter la portée de ce principe. Cette autonomie passe notamment par la gestion d'un budget global et, pour les universités qui le souhaiteront et en auront la capacité, la dévolution du patrimoine immobilier dont elles ont l'usage.

(1) La nouvelle gouvernance des établissements

• S'agissant des **universités**, les instances de gouvernance comptent trois conseils centraux le conseil d'administration, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire (CEVU).

Rappelons aussi que le conseil d'administration a vu ses missions renforcées : il est devenu compétent pour créer, par délibération, les unités de formation et de recherche (UFR), avant instituées par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du conseil scientifique. La loi LRU a fait du conseil d'administration le stratège de l'établissement.

En application de l'article L. 712-3 du code de l'éducation, il détermine la politique de l'établissement et, à cet effet, exerce de nombreuses compétences. Il approuve le rapport annuel d'activité que lui présente le président, il approuve le contrat d'établissement qui lie ce dernier à l'Etat, vote le budget et approuve les comptes, ainsi que les accords, les conventions,

les emprunts, les prises de participation et les créations de fondations, et fixe, sur proposition du président et dans le respect des priorités nationales, la répartition des emplois.

Par ailleurs, la loi a partiellement redéfini les missions du conseil scientifique et du CEVU :

- le conseil scientifique s'est ouvert davantage aux représentants des étudiants du troisième cycle, permettant une meilleure contribution des doctorants à la politique scientifique de l'université. Il est consulté sur les orientations des politiques de recherche et de documentation scientifique ;

- le CEVU est chargé d'une nouvelle mission d'évaluation des enseignements et un vice-président étudiant est chargé du suivi des questions de vie étudiante. Il est consulté sur les orientations de la politique de formation, ainsi que sur les mesures de nature à faciliter l'orientation des étudiants, à favoriser les activités culturelles, sociales et sportives et à améliorer les conditions de vie et de travail.

Si le rôle consultatif de ces deux conseils a été confirmé, leur pouvoir de proposition a cependant été ramené à la possibilité d'émettre des vœux et non plus des propositions.

Outre ces trois conseils « centraux », les conseils des unités de formation et de recherche (UFR) administrent, avec leur directeur, les départements de formation et les laboratoires ou centres de recherche des universités.

Ces conseils constituent donc, avec le président, les instances de gouvernance de l'établissement, et il est essentiel que leurs membres soient pleinement représentatifs des personnels et des usagers.

C'est pourquoi tout doit être mis en œuvre pour encourager et faciliter l'exercice du droit de vote des différents acteurs concernés.

• S'agissant des **autres EPSCP** (instituts nationaux polytechniques, instituts et écoles et extérieurs aux universités, grands établissements, écoles françaises à l'étranger et écoles normales supérieures), le nombre de leurs conseils est fonction de leur statut. Pour les instituts et écoles ne faisant pas partie des universités, ce nombre résulte de l'article L. 715-1 du code de l'éducation, qui prévoit l'existence d'un conseil d'administration, d'un conseil scientifique et d'un conseil des études. Pour les autres établissements, il est fixé par des décrets en Conseil d'Etat déterminant leurs règles particulières d'organisation.

(2) Un bref rappel des règles électorales

L'article L. 719-1 du code de l'éducation fixe les règles relatives à l'élection des membres des conseils des EPSCP. Il dispose que « les membres des conseils prévus, en dehors des personnalités extérieures et du président, sont élus au scrutin secret par collègues distincts et au suffrage direct ».

Les universités comptent trois collèges électoraux :

- le collège des personnels enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs, qui comprend le collège A des professeurs d'université et des personnels assimilés et le collège B des autres enseignants-chercheurs (principalement les maîtres de conférences), enseignants et personnels assimilés ;

- le collège des usagers, qui comprend les étudiants, les personnes bénéficiant de la formation continue, les auditeurs et les fonctionnaires stagiaires en formation dans les instituts universitaires de formation (IUFM) intégrés dans les universités ;

- et le collège des personnels administratifs, de bibliothèques, ingénieurs, techniciens, ouvriers et de service.

L'élection « s'effectue, pour l'ensemble des représentants des personnels, des étudiants et des personnes bénéficiant de la formation continue, au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste, possibilité de listes incomplètes et sans panachage ».

Le renouvellement des mandats intervient tous les quatre ans, sauf pour les représentants étudiants dont le mandat est de deux ans.

b) Une faible participation des étudiants aux élections universitaires et une inégalité d'accès des électeurs

(1) Un taux moyen de 15 % pour les étudiants

On ne peut cependant que regretter la faiblesse du taux de participation des étudiants : elle est, en effet d'environ 15 % en moyenne et elle ne dépasse quasiment jamais 22 %.

En revanche, ce taux est en moyenne de 75 % pour les enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs, de 56 % pour les autres enseignants-chercheurs, enseignants et personnels assimilés, et de 65 % pour les personnels de bibliothèques, administratifs, ingénieurs, techniciens, ouvriers et de service.

(2) Un inégal accès des électeurs aux urnes

Les freins à une forte participation des étudiants aux élections les concernant sont sans doute multiples. Certains résultent cependant d'obstacles matériels, liés au mode de vote.

Aujourd'hui, en effet, les électeurs doivent se déplacer dans des bureaux de vote pour exercer leur droit de suffrage, le vote par correspondance étant interdit. Or, outre l'éclatement géographique des établissements, qui peut rendre difficile d'accès les bureaux de vote, les personnes en mobilité pour des raisons diverses telles qu'un stage, handicapées ou malades, ne peuvent exercer leur droit de vote dans de bonnes conditions.

II. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

A. LA PROPOSITION DE LOI : OFFRIR AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR LA POSSIBILITÉ DE RECOURIR AU VOTE ÉLECTRONIQUE

Cette proposition de loi a pour objet de modifier l'article L. 719-1 du code de l'éducation relatif à la composition et aux modalités d'élection des membres de conseils des EPSCP afin de permettre le vote à distance par voie électronique.

En effet, le vote à distance par voie électronique étant assimilé à un vote par correspondance, la mise en œuvre de cette modalité nouvelle rend nécessaire une modification de cet article dans la mesure où il interdit un tel vote par correspondance.

Le texte voté le 28 septembre 2009 par l'Assemblée nationale donne aux établissements d'enseignement supérieur le choix du mode de scrutin « papier » ou par voie électronique sécurisée.

Dans le premier cas, le vote par procuration sera possible.

Dans le second cas, d'une part, les opérations de vote devront être conduites **dans le respect de la législation « informatique et libertés** et, d'autre part, l'établissement devra **mettre à la disposition des électeurs des ordinateurs dans des lieux dédiés aux opérations électorales**. Cette disposition est importante à la fois pour garantir un égal accès de tous à l'outil informatique et pour prévoir un lieu de rencontre et d'échanges.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN DISPOSITIF SOUHAITABLE DONT IL CONVIENT DE GARANTIR FIABILITÉ, TRANSPARENCE ET EFFICACITÉ

1. Un dispositif adapté aux pratiques universitaires et estudiantines

La communauté universitaire est sans doute à l'avant-garde pour ce qui concerne l'utilisation des nouvelles technologies. Il paraît donc assez naturel de lui donner accès aux modalités de vote les plus modernes.

Le taux d'équipement en ordinateurs et d'accès à Internet est aujourd'hui tel que l'on ne peut parler de fracture numérique s'agissant des personnels universitaires. Quant à ceux qui s'inquiètent du fait que tous les étudiants ne disposent pas d'un ordinateur personnel, ils peuvent être rassurés par la nécessité pour l'établissement de mettre à leur disposition des ordinateurs à des fins électorales. En outre, leur nombre régresse rapidement, le taux d'équipement progressant d'année en année.

Une récente étude du CREDOC montre qu'en juin 2009, 92 % des étudiants disposaient à domicile d'un ordinateur connecté à Internet.

Par ailleurs, la dernière enquête du ministère de la culture et de la communication sur les pratiques culturelles des Français montre que **75 % des étudiants utilisent l'Internet tous les jours ou presque**¹.

Enfin, le vote par Internet devrait permettre une **meilleure authentification des électeurs**, les systèmes d'authentification électroniques étant beaucoup plus difficiles à falsifier qu'une pièce d'identité.

Pour votre rapporteur, si le vote par voie électronique ne constitue pas l'alpha et l'oméga de la démocratie universitaire, il apporte un moyen concret pour améliorer la participation électorale. Son succès et son efficacité dépendront cependant de plusieurs facteurs.

2. Les conditions de son succès

a) Respecter les préconisations de la CNIL et créer les conditions de la confiance et de la transparence

Votre commission se réjouit que le texte proposé fasse clairement référence à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Dans ce cadre, il conviendra de prendre toutes les mesures techniques permettant de supprimer les risques susceptibles de peser sur la sincérité du vote par Internet. S'il semble aujourd'hui difficile de garantir cette sécurité pour un vote électronique à grande échelle, notamment pour une élection politique nationale, une telle sécurisation apparaît possible à l'échelle envisagée, c'est-à-dire à petite ou moyenne échelle.

Une grande majorité des interlocuteurs que j'ai auditionnés se sont montrés ouverts à la faculté ainsi offerte aux établissements de moderniser leurs modes de scrutin ; tel n'a pas été le cas cependant de l'un des syndicats étudiants : l'UNEF. Cependant, tous ont exprimé certaines inquiétudes et les mesures adoptées devront être de nature à les rassurer.

La sécurité du système devra être assurée, sur le double plan organisationnel et technique.

Il conviendra de trouver l'équilibre entre des exigences de sécurité qui peuvent parfois paraître antagonistes, comme l'authentification des électeurs et le secret du vote.

Comme la CNIL l'a indiqué à votre rapporteur, **il est nécessaire de maintenir une « chaîne de confiance » entre l'acte de vote individuel et le**

¹ « Les pratiques culturelles des Français à l'ère numérique » - Enquête 2008 du ministère de la culture et de la communication.

dépouillement, en garantissant paradoxalement à la fois l'authenticité du votant mais l'impossibilité de lier l'identité du votant au vote qu'il a émis.

Pour la CNIL, la création de cette « chaîne de confiance » peut passer par des solutions variées et complémentaires, comme par exemple l'expertise préalable des composants logiciels du système de vote et/ou des mécanismes cryptographiques spécifiques.

Il faut relever le rôle positif de la recommandation précitée de la CNIL. Cette dernière insiste tout particulièrement sur deux nécessités :

- **une expertise indépendante du système de vote**, les éléments expertisés concernant non seulement les engagements théoriques du prestataire de l'élection, mais aussi le fonctionnement effectif du système dans son environnement d'exécution.

- **un scellement du système de vote**, c'est-à-dire un procédé permettant de détecter toute modification du système. Un scellement **physique** permet de contrôler s'il a été procédé à l'accès d'un contenu scellé (par constatation de la rupture du sceau) et de soupçonner, le cas échéant, que le contenu scellé a été modifié. Le scellement **logique** permet, quant à lui, de garantir que les informations scellées n'ont pas été modifiées, sans pour autant garantir qu'elles n'ont pas été lues. Il garantit ainsi l'intégrité d'une donnée alors que sa confidentialité devra être garantie par un autre moyen (chiffrement par exemple).

Enfin, votre rapporteur relève qu'une **promulgation des résultats** de l'élection en direct et en public peut aussi permettre de calmer les inquiétudes.

b) Créer un environnement incitant les intéressés à s'impliquer dans la vie de leur établissement

(1) Informer les électeurs sur les enjeux des scrutins

Sans une **réelle volonté politique des équipes de direction des universités en vue d'améliorer l'information des électeurs, et notamment des étudiants, sur les enjeux du scrutin**, il y a fort à craindre une faible évolution de la participation électorale.

Or, toutes les parties ont à gagner à une meilleure implication de l'ensemble des catégories d'acteurs à la vie de l'établissement.

Rappelons que s'agissant des étudiants, il s'agit aussi de mesurer la représentativité de leurs organisations syndicales.

(2) Accompagner et encourager la campagne électorale

Ceci passe également par des mesures concrètes en vue d'accompagner et d'encourager les campagnes électorales.

Votre rapporteur partage ce souhait exprimé par tous les interlocuteurs auditionnés.

Ceci implique une mobilisation de moyens humains et matériels de la part des établissements, leur administration devant **veiller au respect de l'expression des opinions et sensibilités dans toute leur diversité.**

La dématérialisation du scrutin n'entraîne pas nécessairement celle de la campagne qui doit garder aussi un caractère de proximité et pouvoir s'exercer par divers moyens de communication, mis à la disposition de toutes listes en présence.

(3) Associer le comité électoral consultatif

Rappelons qu'en application de l'article 2-1 du décret du 18 janvier 1985, la mise en place d'un comité électoral consultatif est obligatoire.

A ce titre, il est recommandé au chef d'établissement, responsable de l'organisation des élections, de le consulter sur cette organisation. Il doit être tenu informé du déroulement des processus électoral et peut être saisi pour avis sur les problèmes d'organisation.

Ce comité comprend des représentants des personnels et des usagers, c'est-à-dire des étudiants, et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche recommande au chef d'établissement d'inviter les listes de candidats qui ont été déposées lorsqu'elles sont connues.

Votre rapporteur ne peut que souscrire à cette recommandation.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Modalités de vote pour l'élection des membres de conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

L'article 1^{er} a pour objet d'autoriser l'élection à distance par voie électronique des membres des conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

I – Le droit en vigueur

L'article L. 719-1 du code de l'éducation définit les modalités d'élection de ces conseils.

Ses trois premiers alinéas fixent les principes fondamentaux qui régissent ces élections, notamment :

- le secret du scrutin, l'élection par collèges distincts, le caractère direct du suffrage et la durée des mandats ;

- la désignation, en cas de vacance d'un siège, d'un nouveau membre pour la durée du mandat restant à courir ;

- l'élection au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste, pour l'ensemble des représentants des personnels, des étudiants et des personnes bénéficiant de la formation continue.

Ses quatrième et cinquième alinéas fixent le détail des règles électorales. Il précise notamment les modalités d'établissement des listes électorales et prévoit l'attribution, dans chacun des collèges concernés, d'une prime majoritaire à la liste des enseignants-chercheurs ayant obtenu le plus de voix ou l'interdiction du cumul des mandats de président ou de membre de conseil d'administration d'une université.

Le sixième alinéa de l'article précité interdit le vote par correspondance : il prévoit que « *Les électeurs empêchés de voter personnellement sont admis à voter par procuration. Le vote par correspondance n'est pas autorisé* ». Or, le vote à distance par voie électronique est assimilé à un vote par correspondance.

II – Le dispositif proposé

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit d'insérer un nouvel alinéa à l'article L. 719-1 du code, après les trois premiers, afin d'ouvrir aux établissements concernés la **faculté d'opter entre le scrutin sur support papier ou le vote par voie électronique sécurisée, ce dernier n'étant donc pas aujourd'hui autorisé** :

- en cas de vote « papier », c'est-à-dire dans les bureaux de vote traditionnels, le vote par procuration est possible lorsque les électeurs ont été empêchés de voter personnellement ;

- en cas de vote à distance par voie électronique, d'une part, les opérations de vote devront être conduites dans le respect de la loi du 6 janvier 1978 dite « informatique et libertés » et, d'autre part, l'établissement devra mettre à la disposition des électeurs des ordinateurs dans des lieux dédiés aux opérations électorales. En revanche, le vote par procuration n'est pas prévu dans ce cas à la fois en raison de la plus grande facilité de voter à distance et des risques d'intrusion s'agissant de données personnelles et confidentielles.

Chaque établissement devra donc choisir entre ces deux options, une solution mixte ayant été exclue car source d'erreur. En application du décret n° 85-59 du 18 janvier 1985, cette décision appartiendra au président de l'université ou au directeur de l'établissement. En effet, il est « *responsable de l'organisation des élections* » et « *pour l'ensemble des opérations d'organisation* », il est assisté d'un comité électoral consultatif, comprenant les représentants des personnels et des usagers et dont la composition est fixée par les statuts ou le règlement intérieur de l'établissement.

Ces dispositions concernent l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur ayant le statut d'EPSCP, soit :

- les 83 universités ;

- les instituts nationaux polytechniques ;

- les instituts et écoles extérieures aux universités (14 au total, soit les six instituts nationaux de sciences appliquées ou INSA, les écoles centrales de Lille, Lyon, Marseille et Nantes, l'École nationale supérieure des arts et industries textiles, l'Institut supérieur de mécanique de Paris et les universités de technologie de Compiègne, Belfort-Montbéliard et Troyes) ;

- les grands établissements (19 au total), dont le Collège de France, l'Université de technologie en sciences des organisations et de la décision de Paris-Dauphine, l'Institut national des langues et civilisations orientales ; l'École pratique des hautes études, l'École des hautes études en sciences sociales, le Conservatoire national des arts et métiers, l'École nationale des chartes et l'Institut d'études politiques de Paris) ;

- les 5 écoles françaises à l'étranger ayant le statut d'EPSCP : l'École française d'Athènes, l'École française de Rome, l'Institut français

d'archéologie orientale du Caire, La Casa de Velázquez à Madrid, l'École française d'Extrême-Orient ;

- les 4 écoles normales supérieures (l'École normale supérieure, l'École normale supérieure de Cachan, l'École normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud et l'École normale supérieure de Lyon).

La nouvelle procédure de vote concernera les conseils des établissements, ceux des universités étant :

- le conseil d'administration, qui comprend de vingt à trente membres, répartis entre : huit à quatorze représentants des enseignants-chercheurs et des personnels assimilés, sept ou huit personnalités extérieures, trois à cinq représentants des étudiants et des personnes bénéficiant de la formation continue inscrites dans l'établissement, deux ou trois représentants des personnels ingénieurs, administratifs, techniques et des bibliothèques) ;

- le conseil scientifique, qui comprend de vingt à quarante membres répartis entre : 60 % à 80 % de représentants des personnels, 10 à 15 % de doctorants inscrits en formation initiale ou continue, 10 à 30 % de personnalités extérieures) ;

- le conseil des études et de la vie universitaire, qui comprend de vingt à quarante membres répartis entre : 75 % à 80 % de représentants des enseignants-chercheurs et des enseignants d'une part et des étudiants d'autre part, 10 à 15 % de représentants des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service et 10 à 15 % de personnalités extérieures) ;

- le conseil de chaque unité de formation et de recherche (UFR) de l'université, dont l'effectif ne peut être supérieur à quarante membres et comprend des personnalités extérieures dans une proportion de 20 % à 50 %.

Les écoles et les instituts extérieurs aux universités comportent un conseil d'administration, dont l'effectif ne peut dépasser quarante membres et qui comprend 30 à 60 % de personnalités extérieures et des représentants élus des personnels et des étudiants, un conseil scientifique et un conseil des études, la composition de ces deux derniers conseils étant identique à celle fixée pour le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire des universités.

Le statut des autres EPSCP détermine le nombre et la composition des leurs conseils.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 2

Suppression d'un alinéa de l'article L. 719-1 du code de l'éducation

Cet article tire les conséquences des dispositions insérées par l'article 1^{er}, en supprimant le sixième alinéa de l'article L. 719-1 du code de l'éducation.

En effet, comme indiqué précédemment, celui-ci disposant que le vote par correspondance n'est pas autorisé et que les électeurs empêchés de voter personnellement sont admis à voter par procuration, sa survivance introduirait une incohérence par rapport à la seconde phrase du 2 de l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 2 bis (nouveau)

Coordination

Introduit par l'Assemblée nationale sur la proposition de son rapporteur, cet article de coordination tend à modifier une référence à l'article L. 781-6 du code de l'éducation pour tenir compte de la suppression du sixième alinéa de l'article L. 719-1 du même code.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 3

Application de la loi dans les collectivités d'outre-mer

L'article 3 a pour objet de rendre les dispositions de la présente proposition de loi applicables en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.

En effet, si les lois et règlements s'appliquent dans les régions et départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) dans les mêmes conditions que sur le territoire métropolitain (régime juridique de l'identité législative), en revanche, pour la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis et Futuna, l'application des actes juridiques nationaux ne peut résulter que d'une mention expresse du législateur, en application des dispositions de l'article 74 de la Constitution qui confèrent à ces collectivités un statut particulier.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Titre de la proposition de loi

L'Assemblée nationale a modifié le titre de la proposition de loi initiale en supprimant les mots « à *distance* », le vote par voie électronique s'effectuant nécessairement à distance.

En outre, ce titre tient compte de l'appellation exacte des établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Votre commission vous propose d'adopter ce titre sans modification.

* *

*

Votre commission vous propose d'adopter le texte de la proposition de loi sans modification.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 28 avril 2010, la commission a examiné le **rapport de M. Jean-Léonce Dupont sur la proposition de loi n° 633 (2008-2009), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à permettre le recours au vote par voie électronique lors des élections des membres de conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.**

M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur – Ce texte, adopté par l'Assemblée nationale le 28 septembre 2009, a un objet bien circonscrit : lever le verrou législatif qui interdit à un établissement d'enseignement supérieur d'organiser l'élection des membres de ses conseils internes en ayant recours au vote par voie électronique, aujourd'hui assimilé au vote par correspondance, lequel est interdit par l'article L. 719-1 du code de l'éducation.

Le recours au vote électronique par Internet va pourtant croissant, plusieurs lois l'ayant autorisé, dans le cadre strictement fixé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Ainsi de l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, de celle des conseillers prud'hommes, à Paris, en 2008, de celle des délégués du personnel ou des délégués au comité d'entreprise.

J'ai examiné, à titre d'exemple, l'expérimentation conduite, en mars 2009, par la SNCF pour l'élection des délégués du personnel, et qui a concerné 22 000 électeurs. L'entreprise a mis en œuvre des mesures de nature à garantir la fiabilité et la confidentialité du système informatique retenu et des résultats des élections. Assurer l'égalité d'accès des candidats aux élections fut l'un des enjeux majeurs de l'opération. Si cette expérimentation, qui sera étendue, n'a eu que peu d'impact sur la participation des personnels au vote, sachant que celle-ci était déjà très élevée, à 74 %, son bilan apparaît très positif et 75 % des électeurs ayant répondu à l'enquête de satisfaction se sont déclarés satisfaits.

Au demeurant, les réticences restent d'ordre politique, voire culturel : le vote électronique semble aux yeux de certains moins transparent qu'une urne, parce que moins visible. Mais toute nouvelle technologie ne suscite-t-elle pas quelques craintes avant d'emporter l'adhésion ? Le commerce en ligne qui fait aujourd'hui florès peinait, voici quelques années, à séduire l'internaute.

Alors que les établissements d'enseignement supérieur accueillent tout à la fois les chercheurs les plus pointus et les plus fervents adeptes des

nouvelles technologies - 2,2 millions d'étudiants, dont 1,2 million au sein des universités - n'est-il pas paradoxal qu'il leur soit aujourd'hui impossible d'organiser un scrutin par voie électronique à distance ? Ceci est d'autant plus regrettable que le taux de participation aux élections universitaires est parfois très faible. S'il atteint en moyenne 75 % pour les enseignants-chercheurs, il n'est en revanche que de 15 % en moyenne pour les étudiants, dans une fourchette qui peut descendre à 6 % sans jamais dépasser 22 %.

En outre, le mode de vote actuel emporte certains obstacles matériels qui empêchent certains électeurs de participer au vote – période de stage, handicap, maladie.

Pourtant, le renforcement des missions et de l'autonomie des universités ainsi que la nouvelle gouvernance, prévus par la loi sur la liberté et les responsabilités des universités de 2007, a amplifié l'enjeu démocratique. Dans les universités, les conseils centraux sont au nombre de trois : le conseil d'administration, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire. Ces conseils constituent donc, avec le président, les instances de gouvernance de l'établissement, et il est essentiel que leurs membres soient pleinement représentatifs des personnels et des usagers.

Tout doit donc être mis en œuvre pour encourager et faciliter l'exercice du droit de vote des acteurs concernés. Tel est l'objet de ce texte, qui donne aux établissements d'enseignement supérieur le choix du mode de scrutin : traditionnel ou par voie électronique sécurisée. J'y insiste : le texte n'institue aucune obligation mais ouvre une simple faculté.

Dans le premier cas, le vote par procuration sera possible ; dans le second, les opérations de vote devront être conduites dans le respect de la législation « informatique et libertés » et l'établissement devra mettre à la disposition des électeurs des ordinateurs dans des lieux dédiés aux opérations électorales.

Je vous propose d'adopter ce dispositif sans modification.

Le taux d'équipement en ordinateurs et d'accès à Internet est aujourd'hui tel que l'on ne peut parler, s'agissant des personnels universitaires, de fracture numérique. Quant à ceux qui s'inquiètent du fait que tous les étudiants ne disposent pas d'un ordinateur personnel, l'obligation pour l'établissement de mettre à disposition des ordinateurs à des fins électorales est de nature à les rassurer. Sans compter que le nombre des étudiants ne disposant pas d'un ordinateur personnel régresse rapidement, le taux d'équipement progressant d'année en année. Une récente étude du Credoc montre qu'en juin 2009, 92 % des étudiants disposaient à domicile d'un ordinateur connecté à Internet, tandis que la dernière enquête du ministère de la culture et de la communication sur les pratiques culturelles des Français fait apparaître que 75 % des étudiants utilisent l'Internet tous les jours ou presque.

Enfin, le vote par Internet devrait permettre une meilleure authentification des électeurs, les systèmes d'authentification électroniques étant beaucoup plus difficiles à falsifier qu'une pièce d'identité.

Je ne dis pas que ce mode de votation constitue l'alpha et l'oméga de la démocratie universitaire, mais je crois qu'il offre le moyen concret d'améliorer la participation électorale. Je suis également convaincu que son succès et son efficacité dépendront pourtant de plusieurs facteurs, au premier rang desquels le respect des préconisations de la CNIL. Car il faudra créer les conditions de la confiance et de la transparence.

A cet égard, je rappelle que le texte proposé fait clairement référence à la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il conviendra, dans ce cadre, de prendre toutes les mesures techniques propres à supprimer les risques susceptibles de peser sur la sincérité du vote par Internet. S'il reste difficile aujourd'hui de garantir cette sécurité pour un vote électronique à grande échelle, notamment pour une élection politique nationale, une telle sécurisation est possible à petite ou moyenne échelle.

Les interlocuteurs que j'ai entendus se sont montrés, dans leur grande majorité, ouverts à la faculté ainsi offerte aux établissements de moderniser leurs modes de scrutin ; tel n'a pas été le cas, toutefois, des représentants de l'UNEF. Cependant, toutes ont exprimé certaines inquiétudes et les mesures adoptées devront être de nature à les rassurer. Un équilibre devra être trouvé entre des exigences de sécurité qui peuvent parfois paraître antagonistes, comme l'authentification des électeurs et le secret du vote.

Ainsi que l'a indiqué la CNIL, il est nécessaire de maintenir une « chaîne de confiance » entre l'acte de vote individuel et le dépouillement, en garantissant tout à la fois l'authenticité du votant et l'impossibilité de lier le vote émis et l'identité du votant. Pour elle, la création de cette « chaîne de confiance » peut passer par des solutions variées et complémentaires, comme l'expertise préalable des composants logiciels du système de vote couplée à des mécanismes cryptographiques spécifiques. La CNIL insiste tout particulièrement sur la nécessité d'une expertise indépendante du système de vote et de son scellement grâce à un procédé de détection de toute modification du système.

En second lieu, il faut créer un environnement incitant les intéressés à s'impliquer dans la vie de leur établissement.

Ceci passe d'abord par une bonne information des électeurs sur les enjeux des scrutins : sans une réelle volonté politique des équipes de direction des universités en vue d'améliorer l'information des électeurs, et notamment des étudiants, sur les enjeux du scrutin, il y a fort à craindre que le taux de participation n'évolue guère.

Or, toutes les parties ont à gagner à une meilleure implication de tous dans la vie de l'établissement. Rappelons qu'il s'agit aussi, pour les étudiants, de mesurer la représentativité de leurs organisations syndicales.

Je suis également convaincu, comme tous les interlocuteurs que j'ai entendus, qu'un renforcement du taux de participation aux élections universitaires passe par des mesures concrètes en vue d'accompagner et d'encourager la campagne électorale.

Enfin, le comité électoral consultatif, mis en place dans toutes les universités en application de l'article 2-1 du décret du 18 janvier 1985, doit être consulté sur l'organisation des élections, et veiller à ce que toutes les listes présentes y soient représentées.

C'est ainsi que je vous propose d'adopter ce texte tout en insistant, dans le rapport, sur les mesures d'accompagnement qui doivent assortir sa mise en œuvre.

M. Ivan Renar – Nous avons les plus extrêmes réserves sur les textes de ce type, qui fixent une réponse technique à des problèmes politiques de fond, en l'occurrence celui de la faible participation des étudiants aux scrutins visant à désigner leurs représentants aux conseils d'université. Ce texte nous paraît d'autant plus dangereux qu'il laisse subsister deux façons de voter : comment assurer l'égalité d'accès au scrutin si le mode de votation est différent d'une université à l'autre ?

Le problème de la participation se pose non seulement pour les élections à caractère social, mais aussi pour les élections politiques. Nous sommes face à un phénomène de « panne civique », auquel nous avons été confrontés aux élections européennes comme aux élections régionales. Les causes de cette désaffection sont si multiples que je me garderai bien de les interpréter, mais il est certain qu'elles ne sauraient appeler une simple réponse technique.

C'est sur la citoyenneté, sur la démocratie que devrait porter l'effort. Car le phénomène est général, il se pose aussi bien aux élections de délégués de parents d'élèves qu'aux élections prud'homales. Au reste, dans les quelques exemples qu'a cités le rapporteur, il apparaît que la participation a reculé avec le vote électronique. Aux élections prud'homales de Paris, elle n'a été que de 18 %, contre quelque 20 % auparavant et 25 % au niveau national.

Quant à la fiabilité de ce mode de votation, elle reste plus que douteuse : la sincérité du scrutin n'est nullement garantie.

Vous faites, avec ce texte, l'économie des mesures nécessaires, au premier rang desquelles l'organisation de campagnes d'inscription sur les listes, indispensable dès lors que celle-ci n'est pas automatique. Il faut aussi permettre à toutes les associations d'étudiants de mener campagne sur tous les sites de l'université. De même, les professions de foi devraient être envoyées à domicile.

L'équipement des étudiants progresse, dites-vous ? Mais l'ordinateur dont peut disposer un étudiant n'est pas toujours personnel, il est bien souvent familial. Quant aux universités, elles sont encore nombreuses à ne mettre à disposition de leurs étudiants aucun local équipé.

Pour toutes ces raisons, nous restons réservés sur ce texte, contre lequel nous voterons.

M. David Assouline – La participation des étudiants est structurellement faible, elle tourne autour de 15 %, contrairement à celle des autres collèges – enseignants et personnels – qui varie de 60 à 80 %. Il faut en comprendre la cause objective : des gens dont la vie professionnelle est à l'université sont intéressés à voter, tandis que la masse des étudiants – dont 50 % abandonnent avant la fin du premier cycle – n'envisage pas du tout son avenir à l'université. Je ne me suis jamais senti aussi seul que lorsque j'étais à Jussieu, avec 75 000 autres étudiants, dans des tours bourrées d'amiante. Aux États-Unis, il y a une vie étudiante parce qu'il y a, au sein des campus, des logements, une vie culturelle, de l'herbe et pas seulement du béton. Le vote électronique ne changera pas grand chose au manque d'implication des étudiants dans la vie de leurs campus et il ne fera qu'encourager « la culture du clic ».

Lorsque j'étais adjoint au maire chargé des universités à Paris - 300 000 étudiants – j'avais passé un accord avec un journal gratuit et avec le CROUS pour sensibiliser les étudiants aux élections. Avez-vous vu la moindre campagne de ce genre menée par Mme Péresse et le gouvernement actuel ?

Et j'aurais aimé que l'on chiffre le coût de cette proposition ! Là, on ne sait rien. Les petites universités n'auront pas les moyens d'organiser ce vote électronique !

Autre objection : la sécurisation. Si vous voulez garantir la sécurité du vote, alors il faut intégrer dans le texte les préconisations actées par la CNIL dans sa recommandation de 2003. Et elles sont très contraignantes ! Il faut garantir une expertise indépendante du système de vote, séparer le vote des données personnelles, établir un chiffrement des votes, un scellement du dispositif de vote, etc. Or, l'article premier ne contient aucune précision à ce sujet. Si on était capable de garantir tout cela à grande échelle, il y a longtemps que le vote électronique serait possible pour tous les citoyens. Si on ne le généralise pas, c'est bien parce que sa sécurisation est difficile.

Il y a, depuis longtemps, des organisations, très diverses, qui tentent d'impliquer les étudiants dans la vie universitaire. Mais, au moment des élections, on voit surgir des « corpos » ou des farfelus qui se présentent, obtiennent peu de voix mais tout de même des délégués. C'est une catastrophe pour l'implication des étudiants ! Le vote électronique risque d'encourager ce genre de candidature et on aura de mauvaises surprises quant à la qualité des étudiants élus dans les conseils d'administration....

Je prends rendez-vous mais je suis convaincu que la participation n'augmentera pas sensiblement et qu'en revanche, on aura de mauvaises surprises pour la vie démocratique des universités. Mon groupe votera fermement contre cette proposition de loi.

Mme Claudine Lepage – Je n’ai pas d’avis aussi tranché sur le vote électronique qui, pour les Français de l’étranger, sera peut-être une solution d’avenir. Ce vote a été expérimenté pour les élections à l’Assemblée des Français de l’étranger en 2003 aux États-Unis, en 2006 en Europe et en Asie, et en 2009 en Afrique et aux États-Unis mais les impératifs de sécurisation sont tels que de nombreux électeurs sont découragés de voter et que le taux de participation n’a pas augmenté. Peut-être faut-il, en premier lieu, motiver les étudiants. Mais, le vote électronique, à lui seul, ne permettra pas d’augmenter leur participation.

M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur – Monsieur Renar, la coexistence de deux procédures de vote différentes est voulue. Nous présentons le vote électronique comme une possibilité, une expérimentation qui pourra éventuellement être généralisée si elle s’avère positive.

On ne peut invoquer un risque de fracture numérique s’agissant d’un public d’étudiants qui, à 92 %, ont chez eux un accès à internet. D’autant plus qu’il y aura également, sur les sites universitaires, la possibilité de voter électroniquement.

En matière de sécurité, il ressort des auditions que j’ai menées qu’il y a une grande différence entre les élections nationales et celles qui, comme les élections universitaires, ne concernent que 25 000 à 30 000 personnes.

M. David Assouline – Donc vous seriez favorable au vote électronique pour les élections municipales des villes de moins de 30 000 habitants ?

M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur – L’exemple des élections prud’homales n’est pas probant parce que d’autres éléments étaient intervenus, et notamment des délais de mise en place très courts. D’un autre côté, à la SNCF, l’augmentation, de 73 à 75 %, n’a pas non plus été significative, compte tenu du niveau déjà très élevé de ce taux.

Le vote électronique n’est pas l’alpha et l’oméga de la participation, c’est seulement une méthode, une technique à expérimenter. Parallèlement il convient de prendre d’autres mesures encourageant la participation. C’est finalement une proposition très modeste qui consiste à tester une possibilité. Si cela ne fonctionne pas, je suis bien sûr que les décideurs universitaires auront la sagesse d’abandonner cette méthode. Ce n’est pas impératif, ce n’est qu’une possibilité qu’on leur offre et j’ai envie qu’on l’essaye.

M. David Assouline – Vous parlez d’autres mesures complétant ce recours au vote électronique. Nous déposerons donc des amendements instaurant ces mesures d’accompagnement. Pouvons-nous donc considérer que vous êtes disposé à les étudier ?

M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur – Je suis ouvert à toute mesure favorisant la participation citoyenne, mais cela ne relève pas du législatif...

M. Jacques Legendre, président – Attendons donc de voir les amendements qui seront proposés.

Je vais donc mettre aux voix l'approbation du rapport et, la commission ne proposant aucun amendement, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Autonome Sup** : MM. Jean-Louis CHARLET, président, et Michel GAY, secrétaire général,

- **Confédération étudiante** : M. Baki YOUSOUFOU, président,

- **Extelia** : M. Xavier MONMARCHÉ, directeur de comptes,

- **FAGE** : M. Thomas NEFF, premier vice-président en charge de la démocratie étudiante,

- **Promotion et défense des étudiants (PDE)** : MM. Guillaume JOYEUX, président, et Mathieu BACH, délégué général,

- **SGEN-CFDT** : MM. Thierry CADART, Gilbert HEITZ, secrétaires nationaux, et Michel DEYME, secrétaire fédéral,

- **SNESUP** : M. Alain PAGANO, membre du bureau national, responsable du secteur Service public,

- **UNEF** : M. Jean-Baptiste PRÉVOST, président,

- **UNI** : M. Rémi MARTIAL, délégué national,

- **UNSA** : M. Jean-Georges GASSER, professeur à l'université de Metz, membre du conseil national de SupRecherche.

Contributions écrites :

- **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**

- **Conférence des présidents d'université (CPU)**

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Texte adopté par la commission —
<p>Code de l'éducation</p>	<p>Proposition de loi tendant à permettre le recours au vote par voie électronique lors des élections des membres de conseils des établissements public à caractère scientifique, culturel et professionnel</p>	<p>Proposition de loi tendant à permettre le recours au vote par voie électronique lors des élections des membres de conseils des établissements public à caractère scientifique, culturel et professionnel</p>
<p>Code de l'éducation</p>	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
<p><i>Art. L. 719-1.</i> – Les membres des conseils prévus au présent titre, en dehors des personnalités extérieures et du président de l'établissement, sont élus au scrutin secret par collèges distincts et au suffrage direct. A l'exception du président, nul ne peut siéger dans plus d'un conseil de l'université. Le renouvellement des mandats intervient tous les quatre ans, sauf pour les représentants étudiants dont le mandat est de deux ans.</p>	<p>Après le troisième alinéa de l'article L. 719-1 du code de l'éducation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Sans modification</p>
<p>En cas de vacance d'un siège, un nouveau membre est désigné pour la durée du mandat restant à courir selon des modalités fixées par décret.</p>	<p>« L'élection a lieu soit par dépôt d'un bulletin de vote en papier dans une urne, soit par voie électronique sécurisée dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Cette dernière modalité peut s'appliquer à condition que, dans l'établissement, soient mis à la disposition des électeurs des ordinateurs dans des lieux dédiés aux opérations électorales. Les électeurs empêchés de</p>	
<p>L'élection s'effectue, pour l'ensemble des représentants des personnels, des étudiants et des personnes bénéficiant de la formation continue, au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste, possibilité de listes incomplètes et sans panachage.</p>		

Texte en vigueur —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Texte adopté par la commission —
.....	voter personnellement sont admis à voter par procuration lorsque le vote par voie électronique n'a pas été mis en place. »	
.....	Article 2 Le sixième alinéa de l'article L. 719-1 du code de l'éducation est supprimé.	Article 2 Sans modification
.....	Article 2 bis (nouveau) L'article L. 781-6 du code de l'éducation est ainsi modifié :	Article 2 bis Sans modification
.....	1° Le premier alinéa de l'article L. 712-6-1 ;	
.....	2° A l'article L. 719-1 :	
.....	a) S'agissant des enseignants-chercheurs et personnels assimilés, enseignants et chercheurs en exercice dans l'université, la deuxième phrase du premier alinéa et les trois dernières phrases du quatrième alinéa ;	1° Au <i>a</i> du 2°, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « cinquième » ;
.....	b) S'agissant de l'élection des représentants des étudiants et des personnes bénéficiant de la formation continue, la première phrase du cinquième alinéa.	2° Au <i>b</i> du 2°, le mot : « cinquième » est remplacé par le mot : « sixième ».
	Article 3 La présente loi est applicable en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.	Article 3 Sans modification