

RECOMMANDATION

Le vote électronique et la
modernisation du processus
électoral : les machines à voter

30 juin 2008

Introduction	3
I. – LE VOTE PAR MACHINES À VOTER POUR LES ÉLECTIONS POLITIQUES EN 2007-2008	5
A. – Les données de contexte sur l'utilisation des machines à voter lors des scrutins de 2007-2008	5
1. – Les éléments généraux sur l'utilisation des machines à voter	5
2. – Le choix d'équipement des collectivités	6
a. – Les motivations des collectivités	6
b. – La question du coût d'utilisation des machines à voter	6
3. – L'appréciation des collectivités utilisatrices	8
B. – La cristallisation d'une contestation du vote électronique	10
1. – Les principaux points de contestations	10
a. – Perte du contrôle citoyen sur l'élection	10
b. – Transparence et opacité	11
c. – Impossibilité d'un recomptage des bulletins	12
d. – Risques d'atteinte à la sincérité du scrutin du fait de l'intervention d'un acteur privé	13
2. – Les premiers constats tirés des opérations électorales	14
a. – Les interrogations de la classe politique	14
b. – Un contentieux de portée limitée	14
c. – Appréciation et avis des autorités de contrôle des élections.	17
d. – Mesures transitoires et démarche de révision du vote électronique	20
II. – QUELLES ÉVOLUTIONS POSSIBLES ?	21
A. – La nécessité d'une approche nouvelle du vote par machines à voter	21
1. – La nécessité d'un débat public approfondi	21
2. – Une approche globale du vote électronique	22
3. – Une approche par « équivalence globale »	24
B. – Les points clefs de la démarche de révision du cadre législatif et technique	26
1. – La reconstruction des procédures de contrôle de l'élection	26
a. – Les dispositifs de contrôle couvrant la période précédant le jour de l'élection.	27
b. – Les dispositifs de contrôle couvrant le jour de l'élection	31
2. – La question de la sécurité technique des machines à voter	34
a. – Au niveau de la procédure d'agrément	35
b. – La modification du règlement technique	38
Annexes	41
Position Minoritaire de l'APRIL	44
Annexe 1 – Composition du groupe de travail	44
Annexe 2 – Liste des personnes auditionnées	46
Annexe 3 – Présentation schématique du positionnement possible des points de contrôle sur le cycle de vie d'un dispositif de vote.	48

INTRODUCTION

Contexte

Depuis l'année 2003, la France a organisé huit élections ou consultations recourant au vote électronique en matière politique. Dans notre pays, ce mode de vote recouvre deux pratiques différentes ; soit il s'agit d'un vote électronique à distance, soit le vote a lieu en faisant appel à une machine à voter placée dans un bureau de vote.

Le vote électronique à distance ne concerne qu'un type d'élection : la désignation des représentants des Français de l'étranger au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). Deux scrutins ont été organisés par voie électronique en 2003 et 2006 pour assurer le renouvellement de cette assemblée.

Plus largement utilisé en France, le vote électronique par machine à voter permet l'expression du suffrage des électeurs pour toutes les échéances électorales nationales ou locales. À ce titre, les machines à voter ont été utilisées en 2004 pour les élections régionales, en 2005 pour le référendum sur le traité constitutionnel européen, et plus près de nous encore, lors des échéances majeures de l'année 2007-2008 qu'ont été les scrutins présidentiels, législatifs, cantonaux et municipaux.

À l'issue de cette séquence électorale, le Forum des droits sur l'internet a souhaité prolonger ses travaux entrepris en 2003 sur le sujet du vote électronique pour agréger ces expériences et les discussions actuelles dans le champ des élections politiques.

Enjeux et perspectives

Le vote électronique, quelle que soit sa forme, s'inscrit dans le mouvement de la démocratie électronique. En ce sens, il apparaît pour ses promoteurs comme un prolongement logique du processus de dématérialisation qui gagne l'administration et les relations de celle-ci avec les administrés.

Il ne se réduit d'ailleurs pas à la seule vie politique puisque les usages les plus répandus intéressent le monde de l'entreprise. Ce mode de vote est en effet de plus en plus largement utilisé pour voter lors des assemblées générales des grands groupes ou pour assurer la désignation des représentants des personnels. On le retrouve aussi pour les élections au sein des ordres professionnels ou, prochainement, pour la désignation de certains conseillers prud'homaux.

Quel que soit le domaine d'utilisation, les avantages attendus du vote électronique tiennent à une gestion simplifiée des élections (dépouillement immédiat, gains logistiques, baisse des coûts...) ; s'y ajoutent des arguments de confort pour les électeurs comme pour l'organisateur de l'élection et des attentes concernant les taux de participation.

Les modifications induites par l'ensemble de ces éléments sur la vie démocratique doivent donc être questionnées et mesurées à l'aune de l'ensemble de ces usages.

Méthode

En septembre 2003, le Forum des droits sur l'internet publiait une Recommandation « Quel avenir pour le vote électronique en France ? ». Cette Recommandation abordait la question du vote électronique en l'envisageant dans ses différentes modalités techniques et d'usage.

Dans le prolongement de ces travaux, le Forum des droits sur l'internet a décidé, en mai 2007, de créer un groupe de travail centré sur les élections politiques et les machines à voter. Il prend néanmoins en compte les développements réalisés hors de ce champ particulier bien que ses conclusions ne s'appliquent qu'aux scrutins permettant la désignation des représentants nationaux ou locaux et non au vote dans les entreprises ou au sein d'ordres professionnels.

Composé¹ d'acteurs économiques, de représentants des utilisateurs et de représentants des pouvoirs publics, ce groupe a souhaité recueillir les points de vue des différents acteurs : collectivités territoriales, citoyens et industriels. Le groupe a souhaité compléter ses auditions² par un questionnaire adressé aux collectivités utilisatrices de machines à voter³.

Le rapport du groupe de travail a fait l'objet d'une consultation auprès de l'ensemble des membres du Forum des droits sur l'internet du 13 mai au 27 mai 2008. Il a été définitivement adopté par le Conseil d'orientation⁴ du Forum le 30 juin 2008 et fait l'objet de la présente Recommandation.

La présente Recommandation dresse un bilan du vote électronique par machine à voter à travers les enseignements essentiels de la période 2007-2008. Ces enseignements ont été dégagés à partir d'un retour d'expérience des collectivités utilisatrices, des citoyens investis dans le débat public, des partis politiques et des organes de contrôle de l'élection (I).

Au-delà, la Recommandation met en évidence les méthodes disponibles pour assurer les évolutions futures de la question et propose des pistes de réflexions sur l'architecture d'un dispositif de vote électronique renouvelé prenant en compte l'ensemble des remarques formulées (II) pour aider les pouvoirs publics dans leurs choix concernant l'utilisation de ces technologies

La Recommandation n'a donc pas vocation à prendre position sur l'opportunité de l'utilisation des machines à voter pour l'organisation et la conduite des élections dans notre pays.

Elle vise avant tout à éclairer la situation actuelle et à proposer un cadre de réflexion aux pouvoirs publics pour conduire leurs travaux sur ce sujet.

¹ Voir la composition en annexe 1

² Voir les auditions en annexe 2

³ Rapport intermédiaire « Le vote électronique par machines à voter aux élections politiques de l'année 2007 », 18 décembre 2007 ; www.foruminternet.org

⁴ La présente recommandation fait l'objet d'une position minoritaire de l'APRIL reproduite en fin de document, p.42

I. – LE VOTE PAR MACHINES À VOTER POUR LES ÉLECTIONS POLITIQUES EN 2007-2008

A. – Les données de contexte sur l'utilisation des machines à voter lors des scrutins de 2007-2008

1. – Les éléments généraux sur l'utilisation des machines à voter

Les élections présidentielles et législatives de l'année 2007 et municipales de l'année 2008 ont conduit à l'organisation d'opérations électorales recourant, à grande échelle, à des machines à voter. En 2004, 15 collectivités avaient recours à de tels dispositifs de vote lors des élections cantonales, régionales, européennes : et en 2005, le référendum sur le traité constitutionnel européen a conduit à l'utilisation des machines à voter dans 55 communes.

Dans 34 départements, des autorisations préfectorales ont été délivrées et des machines ont été utilisées par les municipalités organisatrices des élections.

Au total, 82 communes ont, avant le premier tour de l'élection présidentielle, décidé d'utiliser des machines à voter pour toute ou partie de leurs bureaux de vote⁵. Sous le flux de la critique et des craintes liées au contentieux, ce nombre s'est réduit.

Sur ces 82 communes, 4 ont renoncé au vote électronique par machines à voter, soit avant le premier scrutin, soit entre les deux tours de scrutin de l'élection présidentielle. Ces communes sont Amiens, Ifs, Saint-Malo et Le Perreux-sur-Marne.

Lors des municipales et cantonales de 2008 plusieurs autres collectivités ont également renoncé à l'utilisation des machines à voter. Il s'agissait des communes de Reims, Hazebrouck et Wintzenheim.

En France, les communes équipées de machines à voter se concentrent en région parisienne (25 communes dont 13 pour le seul département des Hauts de Seine) et dans le sud-est (18 communes). Les communes utilisatrices de machines à voter ne présentent pas d'unité en termes de population électorale concernée puisque de grandes villes (Brest, Reims, Le Havre, Le Mans, Mulhouse) côtoient des villes moyennes ou de petites villes (Wintzenheim, Thyez). De ce point de vue, il n'existe pas de collectivité utilisatrice type.

La population électorale concernée par le vote électronique avoisine pour la présidentielle les 1,5 million d'électeurs⁶, soit un peu plus de 3,3 % du corps électoral français⁷ mais s'est réduite du fait du retrait de certaines collectivités. 1633 bureaux de votes sont équipés de machines à voter.

Une société⁸ domine largement le marché des machines à voter en France avec près de 85 % des bureaux de vote équipés. À noter que l'acquisition des machines tend à devenir le mode normal d'équipement des communes au détriment de la location qui a pu être préférée pendant un temps par les collectivités mais qui ne donne plus lieu à subvention par le ministère de l'Intérieur depuis l'année 2006⁹. Les équipements utilisés lors des scrutins de 2007 ont été acquis par les collectivités entre 2003 et 2007¹⁰ ; une seconde

⁵ Les chiffres concernant le nombre de communes ayant envisagé leur équipement en machines ou discuté de l'opportunité d'un équipement ne sont pas disponibles.

⁶ Rapport OSCE Election présidentielle, 22 avril et 6 mai 2007, Rapport de la Mission d'évaluation électorale de L'OSCE/BIDDH du 4 octobre 2007 p. 10 http://www.osce.org/documents/odihr/2007/10/27066_fr.pdf

⁷ Nombre d'inscrits pour la présidentielle 44 472 733 électeurs. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/documents/tour2/20070510.htm>

⁸ France Election

⁹ Voir circulaire du 27 février 2006 relative à la subvention pour l'achat des machines à voter http://www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_votre_service/lois_decrets_et_circulaires/2006/inta060002_8c/view . Le montant de la subvention est fixé à 400 euros

¹⁰ Cf. *supra* sur les agréments

vague d'équipement à été lancée pour les municipales de 2008 mais sans que de nouvelles collectivités soient autorisées à s'équiper¹¹, certaines ont eu recours à la location.

2. – Le choix d'équipement des collectivités

a. – Les motivations des collectivités

L'équipement en machines à voter est une décision qui relève de l'autorité municipale mais qui suppose néanmoins une autorisation préfectorale.

La décision d'équipement des municipalités provient pour l'essentiel d'une volonté politique de modernisation du processus électoral¹² et de simplification de l'organisation des opérations électorales, spécialement en raison de la difficulté à trouver des scrutateurs pour réaliser les opérations de dépouillement du scrutin¹³. Pour autant, il n'est pas apparu que des opérations de communication à destination du public et des sollicitations des partis politiques aient été généralisées pour répondre à ce problème.

À noter qu'une collectivité au moins s'est intéressée à l'impact écologique du vote en estimant réaliser des économies de papier de plusieurs tonnes. Les membres du groupe s'interrogent cependant sur l'incidence du recyclage des machines sur le résultat écologique global de l'opération.

Du point de vue politique, les communes indiquent majoritairement que la décision d'acquisition, qui supposait dans la plupart des cas la passation d'un marché public, n'a pas donné lieu à des contestations importantes au sein des conseils municipaux. Principalement, les questions de la sécurité, du rituel républicain et du coût ont été discutées.

b. – La question du coût d'utilisation des machines à voter

Pour beaucoup la question du coût d'utilisation des machines à voter reste une préoccupation et un argument utilisé pour ou contre leur adoption. La réduction du coût de l'élection est clairement identifiée par les pouvoirs publics comme étant l'un des objectifs de la mise en place du vote électronique.¹⁴

Mais pour les collectivités, il n'apparaît pas que l'adoption des machines à voter réponde avant tout à un souci d'allègement du coût économique d'une élection. Seules trois collectivités assignent cet objectif à la décision d'adoption du vote électronique par machines à voter et une seule a fourni des éléments significatifs justifiant d'une démarche d'analyse économique et financière préalable à cet investissement. Une collectivité au moins a indiqué que sa démarche visant à son équipement en machines à voter provient d'une demande des services suite à une présentation commerciale.

Lors des auditions menées en 2007, il a pu être estimé que le coût des machines à voter est variable et s'échelonne de 3 000 à 6 000 euros HT par machine. Le coût moyen de ces équipements s'établit à 4 400 euros HT par machine.

Les disparités concernent à la fois les fournisseurs et les dates auxquelles les projets d'équipement ont été lancés. À ces coûts d'équipement s'ajoutent des coûts de maintenance annuelle qui représentent 150 euros par machine¹⁵, lorsque ces prestations sont prévues. À ces coûts directs s'ajoutent ceux liés au stockage, à l'assistance le jour de scrutin, à la formation, aux extensions de garanties, aux licences des logiciels, à la communication, aux dispositifs spéciaux pour les personnes non ou mal voyantes, aux

¹¹ Voir circ. 1^{er} février 2008

¹² Voir également <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NotedeVeille36.pdf>

¹³ Art. L. 65 C. élect.

¹⁴ Voir règlement technique

¹⁵ Les coûts de maintenance peuvent inclure d'autres prestations ce qui rend délicate l'évaluation sur un échantillon. Certaines sociétés ne prévoient pas de facturation de maintenance mais des coûts d'accompagnement par tour de scrutin.

machines de réserve et aux éventuels frais d'huissiers.

À l'exception du coût direct d'acquisition des machines, peu d'éléments ont été transmis par les communes en ce qui concerne les autres coûts. Les fournisseurs de machines à voter ayant vis-à-vis des prestations d'accompagnement (maintenance, paramétrage, contrôle, assistance formation) des offres commerciales différentes, il n'est pas possible de procéder à une comparaison des coûts annexes. Les prestations fournies varient ainsi dans leur nature comme dans leur contenu.

Globalement, les municipalités estiment pouvoir réaliser des gains de personnel (fonctionnement) mais ces gains ne sont pas chiffrés avec précision. Seule une collectivité auditionnée estime que ses propres gains pouvaient être chiffrés à 13 000 €/élection¹⁶, et ceci, malgré la diminution de la subvention du ministère de l'Intérieur. Les autres municipalités font apparaître une mobilisation du personnel identique ou en diminution, principalement en raison d'une mobilisation moins importante du personnel nécessaire à la manutention et après la clôture du scrutin pour le dépouillement (ce poste étant spécialement signalé) et le démontage du mobilier des bureaux. Une collectivité estime que ses coûts augmentent.

Il apparaît donc difficile de tirer des conclusions sur le coût d'organisation des élections à partir des éléments transmis au groupe de travail, et ceci, en raison du fait que chaque « élection est différente » selon les termes d'une collectivité, que les communes mobilisent selon leur gré différentes catégories de personnels, que certaines recourent plus ou moins au volontariat ou à l'indemnisation, déploient des moyens différents pour la formation et l'accompagnement des opérations électorales, ont procédé à l'acquisition de machines à des dates variées et que les fournisseurs de ces machines ne proposent pas des prestations identiques. Le renouvellement du parc est également envisagé sur des échéances différentes selon les collectivités¹⁷.

Au-delà de l'imputation du coût de l'organisation de l'élection au budget de la collectivité ou à celui de l'État par le biais de la subvention, il convient de noter que la circulaire du 1^{er} février 2008¹⁸ du ministère de l'Intérieur invite les collectivités à n'utiliser qu'une machine par scrutin et que la décision du Conseil constitutionnel du 4 octobre 2007¹⁹ impose l'utilisation d'une seule machine par bureau de vote. Il s'ensuit donc que les machines à voter initialement prévues pour permettre l'organisation d'un minimum de 3 scrutins simultanément²⁰ ne devraient plus être utilisées que pour un scrutin.

À cet égard, il convient de noter que toute modification du cadre légal, réglementaire ou technique est porteuse d'une incidence sur le coût d'organisation du scrutin. Cette incidence doit être pleinement intégrée dans la réflexion sur le vote électronique dont l'une des attentes pour les collectivités porte sur la réduction du coût d'organisation des scrutins.

Par une question au ministre de l'intérieur, le député LE FUR²¹ demande que le coût d'utilisation des machines à voter soit étudié. Il demande ainsi « si le Gouvernement peut établir un bilan de l'utilisation des machines à voter et préciser leur coût ainsi que les perspectives d'utilisation lors des scrutins municipaux, cantonaux, régionaux, sénatoriaux et européens des années 2008 et 2009 ».

La mission d'audit de modernisation dans son rapport sur les dépenses électorales²², conduite en 2006, estime que l'utilisation des machines à voter présente un intérêt en

¹⁶ Aucune autre estimation précise n'a été rapportée. L'estimation ne concerne donc que cette seule collectivité.

¹⁷ Entre 5 et 20 ans, le règlement technique fixant à 10 ans la durée de vie minimale des machines à voter

¹⁸ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/lois_decrets_et_circulaires/2008/inta0800023c/downloadFile/file/INTA0800023C.pdf?nocache=1203339489.82

¹⁹ <http://www.foruminternet.org/specialistes/veille-juridique/jurisprudence/conseil-constitutionnel-4-octobre-2007-2622.html>

²⁰ Exigence 30 du règlement technique

²¹ <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-4888QE.htm>

²² http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib_res/v3_200606_rapport_rapport-v3-interieur-depenses-electorales.pdf

termes de coût ; essentiellement pour les communes.

On peut lire au rapport :

« Les économies réalisées concernent principalement les communes (réduction du nombre de bureaux de vote, gain de temps au dépouillement...) mais peuvent avoir une incidence à terme sur l'impression des bulletins de vote. De même le dépouillement accéléré réduit les opérations de centralisation et le format des soirées électorales qui mobilisent du personnel pour enregistrer les résultats, les contrôler et les transmettre au ministère de l'intérieur. »

La mission d'audit recommande à cet égard une extension raisonnée de l'emploi des machines à voter mais n'offre pas de visibilité sur les économies réellement attendues.

À ce jour, il n'a pas été possible de chiffrer le coût d'utilisation pour la commune ou même d'en vérifier l'existence par référence aux coûts d'organisation d'un scrutin traditionnel²³.

Le Forum recommande que soient menées des études comparatives sur les coûts d'organisation respectifs pour les collectivités des scrutins traditionnels et par machines à voter prenant en compte le cycle de vie des machines.

3. – L'appréciation des collectivités utilisatrices

Pour les collectivités interrogées, l'appréciation des dispositifs de vote électronique apparaît globalement positive mais elle doit cependant être mise en perspective avec les réactions parfois vives des oppositions municipales et les décisions de retrait de certaines collectivités qui se sont opérées à la veille des échéances électorales.

Il n'a pas été rapporté beaucoup d'incidents matériels²⁴ lors de l'utilisation des machines à voter lors des scrutins présidentiels ou législatifs, à l'exception de difficultés liées à des branchements électriques ou des pannes d'alimentation électrique et des problèmes d'impression. Lors des municipales, peu d'incidents ont été rapportés aux dires de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)²⁵. Dans un questionnaire²⁶ adressé aux mairies en août 2007, une question portait spécifiquement sur les écarts entre le nombre de votes enregistrés et les émargements. Selon les réponses, il n'est pas apparu que des écarts significatifs aient été rapportés²⁷. Plusieurs collectivités ont indiqué des écarts en augmentation modérée par rapport aux précédents scrutins.

Les municipalités justifient ces écarts par des erreurs humaines, principalement imputables aux Présidents des bureaux de votes qui, soit ne s'assurent pas que l'électeur émerge, soit ouvrent deux fois l'urne. Il apparaît donc que la fonction du Président du bureau nécessite une attention importante et soutenue. Pour autant, les questionnaires

²³ En Belgique, le coût par électeur du système de vote électronique fait l'objet d'une estimation par le ministère de l'intérieur il est présenté comme 3 fois plus élevé que le vote traditionnel

²⁴ Questionnaires et auditions réalisées en 2007

²⁵ Site AMGVF pour les municipales

²⁶ Voir rapport intermédiaire www.foruminternet.org

²⁷ Les chiffres ci-dessous sont issus des questionnaires :

5 collectivités ne rapportent pas d'écart

2 ne renseignent pas le questionnaire sur ce point

4 indiquent avoir constaté des écarts mais ne documentent pas cette question

1 ville témoigne d'un écart de + 10 émargements sans préciser l'élection ou le tour

1 ville indique + 2 voix en 2007 par rapport au nombre d'émargements (donnée relative) pour 26 bureaux concernés sur un total de 56

1 autre fait part d'un écart « d'une à deux voix sur 2 ou 3 bureaux (sur 14 bureaux de vote au total).

1 ville indique un écart d'une quinzaine d'émargements en moins sur la présidentielle et de 5 pour les législatives

1 ville indique un écart de 1 à 2 voix sur 800 ou 900 électeurs (8 bureaux de vote dans cette commune).

Lors des auditions, la ville de Reims a rapporté des écarts plus importants et connus par ailleurs (écart de 48 émargements sur un bureau)

retournés laissent apparaître des écarts en valeur relative et non en valeur absolue²⁸. Si les données chiffrées des écarts constatés en valeur absolue, bureau par bureau, sont disponibles, elles n'ont pas été reproduites dans les questionnaires. Il s'ensuit que les écarts mentionnés ne permettent pas une connaissance fine du phénomène.

Ces données gagneraient à être recensées à partir des procès-verbaux remis aux préfectures. Une pareille étude des écarts en valeur absolue permettrait assurément de mieux mesurer le risque d'erreur lié à l'utilisation des machines. Cette étude pourrait être menée en comparaison des mêmes relevés de données opérés sur des bureaux de vote traditionnels.

Le Forum des droits sur l'internet recommande que soit réalisée une étude indépendante portant sur les écarts en valeur absolue entre les votes enregistrés et les émargements portant sur un échantillon significatif de bureaux de votes recourant aux deux systèmes de vote électronique ou traditionnel.

Les communes ne rapportent pas d'importantes mentions aux procès-verbaux concernant l'utilisation des machines à voter. Elles indiquent que ce phénomène, lorsqu'il existe, est le fait de quelques personnes particulièrement hostiles au vote électronique. Quelques unes ont fait part de courriers d'électeurs mécontents. Il s'agissait, soit de courriers types, soit de réactions portant sur des craintes quant à la fiabilité, la manifestation de l'attachement au vote papier, le relai des demandes de moratoires et de quelques courriers d'encouragement. Pour autant, si elles déclarent que le vote électronique n'appelle pas d'opposition massive des électeurs et est bien accepté, aucune collectivité ne dispose d'une enquête de satisfaction réalisée auprès des électeurs.

La réalisation d'une enquête de satisfaction menée auprès de la population et des électeurs ayant eu à utiliser des machines à voter lors des scrutins de 2007-2008 pourrait éclairer les choix publics concernant l'utilisation du vote électronique.

Le Forum des droits sur l'internet recommande que soient menées des études auprès d'échantillons représentatifs des électeurs français et des électeurs inscrits sur les listes électorales de communes utilisatrices de machines à voter pour connaître le degré de satisfaction et la perception qu'ont les populations électorales de ces dispositifs.

Cette étude gagnerait à inclure dans son périmètre une approche spécifique des conditions d'utilisation des machines à voter par les personnes en situation de handicap en complément des études d'accessibilité ou d'ergonomie déjà réalisées.

²⁸ Exemple + 5 émargements sur bureau A et - 4 émargements sur bureau B. Soit une différence de 9 en valeur absolue et de 1 en valeur relative

B. – La cristallisation d'une contestation du vote électronique

L'année 2007 a été marquée fortement par la montée de la contestation de la légitimité et de la conformité des machines à voter relativement aux principes qui gouvernent les élections dans les démocraties. Cette critique exprimée contre les machines à voter²⁹ est le fait d'organisations citoyennes dont la principale est l'association CRII-Vote³⁰ en France. Cette dernière a lancé une pétition en ligne rassemblant quelques 100 000 signataires. La contestation s'exprime aussi dans la classe politique.

1. – Les principaux points de contestations

Au centre de toutes les critiques formulées contre les dispositifs de vote électronique se trouvent la sincérité du scrutin et le risque qu'induirait l'utilisation des machines à voter pour le respect de ce principe.

La sincérité du scrutin est l'un des principes qui dirigent notre droit électoral. Ce principe découle directement de la liberté, de l'égalité et du caractère secret du vote³¹. La sincérité du scrutin se traduit de façon générale comme « le révélateur de la volonté réelle de l'électeur »³² en ce que l'élection doit être « l'exact reflet de la volonté exprimée par la majorité du corps électoral ». En ce sens, le principe de sincérité du scrutin s'applique aussi bien à l'électeur qu'au corps électoral dans son entier.

La mise en cause de ce principe par les machines à voter résulte, pour les opposants à ce système de votation, de plusieurs facteurs et intervient à plusieurs niveaux.

a. – Perte du contrôle citoyen sur l'élection

La première critique adressée aux dispositifs de vote électronique par machines à voter tient à une perte de contrôle sur l'élection par le citoyen.

Cette perte de contrôle est due pour l'essentiel à deux éléments ; l'un en amont de l'élection, l'autre lors des opérations de vote.

En amont de l'élection, les propos critiques à l'encontre des machines à voter tendent à mettre en doute la conception des machines et la procédure d'agrément³³.

Lors des opérations de vote, le système électoral français offre la possibilité aux électeurs de participer au bon déroulement de l'élection et de s'assurer du respect des règles issues du Code électoral. Cette garantie serait absente en cas de recours aux machines à voter.

À cet égard, la phase du dépouillement est particulièrement mise en avant pour expliquer le contrôle exercé par l'électeur sur l'élection. Aux termes de l'article L. 65 du Code électoral, les électeurs présents dans le bureau de vote et sachant lire et écrire peuvent participer au dépouillement des bulletins. Les scrutateurs sont désignés par le bureau. Ils se répartissent par nombre de 4 minimum sur chaque table de dépouillement. Des scrutateurs peuvent également être désignés par les candidats ou représentants des listes. Les scrutateurs procèdent au dépouillement en extrayant le bulletin de l'enveloppe pour le premier et en le donnant au second chargé de proclamer le nom porté au bulletin, les deux scrutateurs suivants étant chargés de noter sur des listes préparées à cet effet les noms portés aux bulletins. Le dépouillement est opéré par les scrutateurs sous la

²⁹ Plus largement ce sont les dispositifs de vote électronique qui sont visés

³⁰ CRII-Vote voir le site <http://www.ordinateurs-de-vote.org>

³¹ Constit. 4 oct. 1958, art. 3 le suffrage est universel, égal et secret

³² <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc13/scrutin2.htm>

³³ Voir *infra* p.34

surveillance des membres du bureau³⁴, les électeurs sont admis à circuler entre les tables de dépouillement³⁵.

Sans détailler plus avant le processus notamment en ce qu'il inclut les représentants des candidats dans le contrôle du dépouillement comme des autres opérations³⁶, il est mis en avant que le processus électoral est dans le cas du vote papier contrôlé par l'électeur³⁷ et associe largement ce dernier à l'ensemble des opérations de vote. Ces opérations et les droits des électeurs étant par ailleurs assurés par les Commissions de contrôle des opérations de vote dans les communes de plus de 20 000 habitants³⁸.

Lorsque le système de vote retenu par la collectivité fait appel aux machines à voter, le rôle de l'électeur se trouve sensiblement diminué par le fait qu'il ne peut participer matériellement aux opérations de dépouillement, celles-ci donnant lieu par principe à une automatisation. Dans ce cas, les dispositions prévues à l'article L. 65 du Code électoral concernant le vote traditionnel ne trouvent pas à s'appliquer mais sont prévues au dernier alinéa du même article.

« Dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, le président, à la fin des opérations de vote, rend visibles les compteurs totalisant les suffrages obtenus par chaque liste ou chaque candidat ainsi que les votes blancs, de manière à en permettre la lecture par les membres du bureau, les délégués des candidats et les électeurs présents. Le président donne lecture à haute voix des résultats qui sont aussitôt enregistrés par le secrétaire³⁹. »

Pour les opposants au vote électronique, l'électeur se trouve *de facto* et *de jure* privé de toute possibilité de s'impliquer dans l'opération de dépouillement qui se réalise automatiquement par lecture directe des résultats après que le Président et son assesseur, porteurs des clés, ont lancé la procédure de dépouillement du scrutin.

La critique porte donc à la fois sur l'absence d'implication de l'électeur qui n'est plus à même de s'assurer que le dépouillement se fait dans des conditions satisfaisantes par une procédure de contrôle réciproque des scrutateurs sous la surveillance du bureau et des délégués des candidats mais aussi sur le caractère opaque de la procédure entièrement réalisée par la machine. Le rituel républicain se trouverait donc atteint.

b. – Transparence et opacité

Le deuxième point qui est mis en avant pour s'opposer à l'utilisation des machines à voter tient à l'opacité reprochée à ces systèmes. Celle-ci est opposée à la transparence du vote papier.

Elle proviendrait de l'impossibilité pour un électeur de s'assurer que l'ensemble du système fonctionne correctement et retrace avec exactitude le sens du vote émis par l'électeur. En corollaire, le système serait donc invérifiable car il ne met pas l'électeur en position de contrôler son fonctionnement lors de l'opération électorale non plus que le bureau de vote. La crainte ainsi exprimée tient au fait que l'électeur n'est pas en mesure de savoir si le vote qu'il émet est celui qui est réellement comptabilisé dans les mémoires de la machine et si cette machine garde même une trace de son vote.

Cette inquiétude centrale est liée à l'utilisation d'un procédé logiciel⁴⁰ pour assurer le traitement des données. Le caractère opaque du système proviendrait de l'impossibilité pour les citoyens de vérifier la bonne programmation du système et le fait qu'il procède bien aux tâches d'enregistrement qui doivent résulter de son action lors de la validation

³⁴ Art. R. 64 C. élect.

³⁵ Art. R. 63 C. élect.

³⁶ Art. L. 67 C. élect.

³⁷ Circ. 16 octobre 2006 relative au déroulement des opérations de vote lors des élections au suffrage universel direct. not. pt. 2

³⁸ Art. L. 85-1 C. élect.

³⁹ Art. L. 65 al 4. C. élect.

⁴⁰ Plus globalement informatique

du vote. Le secret industriel et commercial opposé à toute personne souhaitant procéder à une analyse du code source des logiciels conduit à une suspicion sur la qualité des logiciels. En réponse à cela, il est proposé par certains de rendre publics les rapports d'expertises et les codes sources des logiciels ou de ne recourir qu'à des codes sources ouverts c'est-à-dire publiés et documentés permettant une analyse par qui le souhaite.

L'opacité dont il est argué se retrouverait également au niveau de la production du résultat, c'est-à-dire au moment du dépouillement, lorsque le système opère l'attribution des votes enregistrés lors de la journée de vote aux différents candidats ou listes.

Dans les deux cas, les risques avancés tiennent à l'existence d'erreurs de programmation ou de fraudes résultant d'une modification du code. Dans le premier cas, le système pourrait produire un résultat différent de celui attendu et donc ne serait pas infallible ; dans l'autre, il produirait à dessein un résultat différent compromettant la sincérité du scrutin. Dans les deux cas, la principale crainte provient non pas de la production d'un résultat aberrant ou disproportionné mais d'une erreur marginale indétectable car plausible mais faussant l'élection. Ces fraudes relevant d'une atteinte à l'intégrité du système pourraient provenir de différents types d'attaques informatiques réalisées selon les cas, soit par une action directe sur la machine consistant à y introduire un code malveillant ou à substituer des composants, soit à distance⁴¹.

En corollaire, le caractère nécessairement secret du vote présenterait une contrainte telle qu'il rendrait impossible la conception d'un système garantissant un contrôle de l'électeur sur le sens de son vote sans que ce dernier ne soit associé à l'électeur. Par là, il faut comprendre que, lors de l'insertion de son bulletin sous enveloppe électorale dans l'urne, l'électeur a la certitude du sens de son vote et qu'il peut s'assurer que son vote sera bien pris en compte par la vérification visuelle de son enveloppe glissant dans l'urne parmi les autres.

Dans le cas du vote électronique, l'insertion de l'enveloppe dans l'urne se traduit par la sélection du choix du candidat ou de la liste et par la validation qui entraîne la comptabilisation du vote par inscription sur les mémoires servant d'urne. L'électeur se trouverait donc dépossédé de son vote ne pouvant s'assurer de son sens ou de sa prise en compte effective autrement que par la vérification de l'incrémentation d'un compteur de vote qui n'offre qu'une information partielle et résultant d'un processus informatisé hors de portée de son contrôle.

Le secret devant être absolu, il ne serait pas possible techniquement de s'assurer de ces deux éléments sauf à porter atteinte au principe du secret du vote en reliant un vote à un électeur lui permettant ainsi une vérification *a posteriori*.

c. – Impossibilité d'un recomptage des bulletins

L'une des critiques fondamentales exprimée contre le vote électronique par machine à voter tient encore à l'impossibilité d'effectuer un recomptage des bulletins. En réalité, ce n'est pas tant le recomptage des bulletins qui est en cause que l'impossibilité d'avoir un nouveau décompte ne reposant pas sur la même procédure de comptage. Le logiciel employé pour le comptage devant naturellement reproduire les mêmes résultats à partir des mêmes données, sauf à souffrir d'une erreur inexcusable de conception.

Dans le cas du vote papier, les bulletins de vote sont comptés et les résultats du dépouillement sont inscrits par deux scrutateurs sur les feuilles de pointages que signeront les scrutateurs à la fin des opérations⁴². Les bulletins et enveloppes contestés ou jugés d'une régularité douteuse sont signés et portent mention de la raison pour laquelle ils sont écartés du compte. Le procès-verbal est établi immédiatement après par

⁴¹ Dans ce dernier cas elles seraient liées à des transmissions à distance via des ports infrarouges ou à des perturbations du fonctionnement par l'émission d'un rayonnement électromagnétique.

⁴² Art. R. 66 C. élect.

le secrétaire du bureau de vote en présence des électeurs. Il porte signature des membres du bureau et des candidats ou de leurs délégués présents.

Seuls sont annexés au procès verbal les bulletins de vote visés à l'article L. 66⁴³ du Code électoral. Ils sont contresignés par les membres du bureau. Les autres bulletins jugés valables sont détruits en application de l'article R. 68 du Code électoral. Il n'est donc pas possible au-delà de la phase de dépouillement de procéder à un nouveau recomptage des bulletins en cas de contestation⁴⁴. Le bureau de vote est donc le seul à pouvoir faire procéder au comptage de tous les bulletins. Les seules mentions portées au procès-verbal et les résultats notés permettront au juge de décider de la sincérité du scrutin en cas de contestation.

Dans ces conditions, le seul nouveau comptage possible est celui réalisé au sein même du bureau de vote lors de la phase de dépouillement⁴⁵.

Pour le vote électronique, le problème se pose donc en termes de fiabilité du logiciel servant au comptage et de la possibilité d'effectuer selon une méthode différente un nouveau dépouillement de l'urne électronique.

Il est apparu lors des auditions comme des discussions au sein du groupe de travail que l'édition d'un ticket, indiquant, soit le choix de l'électeur, soit la prise en compte de son vote, ne présentait pas de garanties supplémentaires pour l'électeur, ce système reposant comme tout autre sur un processus informatique.

Selon certains, seule l'idée d'un système permettant l'édition d'un bulletin papier au sein même de la machine et son transfert après vérification par l'électeur, sans intervention physique de sa part, dans une urne opaque pourraient apporter une solution à la question de l'opacité ci-dessus rapportée. L'urne électronique et l'urne papier pouvant être dépouillées alternativement ou en contrôle réciproque en cas de contestation.

Le système n'est cependant pas exempt de critiques. Ces critiques portent à la fois sur la fiabilité des systèmes d'impression employés, sur la création d'une suspicion vis-à-vis du décompte électronique et plus fondamentalement sur la valeur probante à accorder à chacun des dépouillements. Ce système est jugé plus satisfaisant par certains opposants au vote électronique car il réintroduit une possibilité de recomptage en mode analogique mais à la condition de faire primer le dépouillement des bulletins papiers sur celui réalisé électroniquement. Il reste cependant que le système paraît laisser ouvertes certaines questions pratiques, notamment sur la possibilité pour un électeur de changer son vote après édition du bulletin mais avant validation et transfert dans l'urne notamment.

d. – Risques d'atteinte à la sincérité du scrutin du fait de l'intervention d'un acteur privé

La sincérité ne serait tout d'abord pas garantie du fait de l'intervention de sociétés commerciales « dans » l'organisation du scrutin. La conception et la production des machines à voter reposant entièrement sur des sociétés commerciales, celles-ci acquerraient un rôle fondamental dans le bon déroulement des élections et leur intervention pourrait avoir des conséquences sur la sincérité du scrutin. Les risques avancés tiennent à une collusion entre le pouvoir politique et les concepteurs pour produire des matériels permettant une intervention sur le sens de l'élection.

Ces mêmes sociétés ou leurs employés pourraient être l'objet de sollicitations visant à introduire dans les machines à voter des éléments de nature à modifier le résultat. D'un point de vue plus éthique, certains estiment que la démarche commerciale est

⁴³ Bulletins non réglementaires, portant des mentions injurieuses, sans enveloppes ou dans des enveloppes non réglementaires ...

⁴⁴ Le dépouillement se fait sans désemparer

⁴⁵ CE 11 déc. 1998, el. cant. 1^{er} canton de Bastia et sur les pouvoirs du Président, CE 13 février 2002, ÉI. Mun. de Suilly-la-Tour
<http://legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008092965&fastReqId=1098406656&fastPos=3>

incompatible avec l'exigence de transparence attendue d'un processus démocratique et que de ce fait doit être bannie toute intervention d'un acteur économique dans l'élection et spécialement aux points jugés les plus sensibles, « l'enregistrement » des votes et le dépouillement du scrutin.

Ce même souci vis-à-vis des sociétés commerciales, au-delà des seuls aspects de fraude organisée à grande échelle par la subversion de leurs dirigeants ou personnels, se traduit par l'expression d'une crainte d'un défaut de conception qui induirait une modification du sens d'un ou de plusieurs votes. Pour les détracteurs des machines à voter, le risque existe tant au niveau des éléments relevant du matériel que du logiciel implémenté pour effectuer les tâches attendues de la machine. L'intérêt d'une société étant de maximiser ses profits et de minimiser ses risques, elle pourrait être tentée de cacher d'éventuelles erreurs de conception.

Des craintes similaires sont formulées à propos des tiers mainteneurs des machines qui pourraient être l'objet de pressions, soit à l'initiative des candidats, soit des collectivités organisatrices.

2. – Les premiers constats tirés des opérations électorales

a. – Les interrogations de la classe politique

C'est essentiellement avant l'élection présidentielle que se sont exprimés les partis politiques.

Plusieurs d'entre eux ont affirmé leurs craintes vis-à-vis des machines à voter et ont demandé un moratoire sur l'utilisation de ces dispositifs de vote. Ce fut le cas des Verts⁴⁶ qui sollicitaient en avril 2007 un moratoire sur l'utilisation des machines à voter et la tenue, après les élections législatives, d'un débat parlementaire sur le sujet. Dans le même sens, le bureau national du PS s'est exprimé⁴⁷ pour demander que soit instauré un moratoire sur l'utilisation des machines. Cette position avait également été adoptée par la Commission NTIC du Parti communiste français en janvier 2007⁴⁸. De pareilles oppositions ou réticences ont pu être exprimées en 2007 par divers *leaders* politiques ou candidats à des fonctions électives⁴⁹.

La majorité de ces réactions reprennent les critiques précédemment présentées.

À l'issue des élections de l'année 2007, le sénateur Philippe Dallier déposait une proposition de loi⁵⁰ visant à interdire l'utilisation des machines à voter dans le cadre des élections politiques. Cette proposition de loi déposée le 25 juin n'a pas été inscrite à l'ordre du jour du Sénat. Le texte propose l'abrogation des dispositions du Code électoral concernant les machines à voter. L'exposé des motifs du texte s'appuie essentiellement sur les risques liés à la sécurité et sur le fait que « rien ne permettra jamais de garantir que la sincérité du scrutin est préservée. Ni les pannes inhérentes à tout système informatique, ni le risque de malversation ne pourront jamais être ramenés à zéro ».

b. – Un contentieux de portée limitée

Le contentieux lié aux machines à voter en 2007-2008 reste limité par son volume et par la portée de ses enseignements⁵¹. Le contentieux concernant les machines à voter se déroule aussi bien devant les tribunaux administratifs, le Conseil d'État que devant le Conseil constitutionnel.

⁴⁶ http://lesverts.fr/article.php?id_article=3227

⁴⁷ <http://presse.parti-socialiste.fr/2007/03/27/le-parti-socialiste-demande-un-moratoire-sur-l%e2%80%99utilisation-des-machines-a-voter-lors-des-elections-presidentielles-et-legislatives-2>

⁴⁸ <http://www.pcf.fr/spip.php?article1149>

⁴⁹ Not. Philippe de Villiers, José Bové, François Bayrou, Jean Marie Le Pen

⁵⁰ <http://www.senat.fr/leg/pp106-336.html>

⁵¹ Le contentieux des municipales n'est pas connu au jour de la rédaction

- Contentieux de l'élection présidentielle

Devant les tribunaux administratifs, le contentieux pré-électoral est lié pour l'essentiel à des requêtes visant à obtenir du juge une interdiction d'utilisation des machines à voter pour le 1^{er} tour du scrutin présidentiel⁵².

Avant l'élection présidentielle, plusieurs personnes ont saisi en référé le juge administratif pour obtenir l'annulation des délibérations de communes autorisant l'utilisation des machines à voter. Ce fut le cas pour les communes de Courdimanche, d'Issy-les-Moulineaux, de Colombes et de Vaucresson. Les tribunaux administratifs ont rejeté ces demandes. Celles-ci, fondées sur l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, dénonçaient l'absence d'agrément des machines et un système de dépouillement à clef unique. Les demandeurs estimaient que cette situation portait une atteinte grave au caractère universel, égal et secret du scrutin, tel que garanti par l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958.⁵³

Dans deux espèces, le juge a conclu au fait que les machines en cause disposaient bien d'un agrément du ministère de l'Intérieur et des deux clefs exigées. Dans d'autres cas, il a estimé « qu'à la supposer établie, une telle circonstance ne permet pas, à elle seule, de caractériser une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue l'exercice du droit de suffrage ; qu'il suit de là que la requête [...] ne peut qu'être rejetée ». Dans une affaire cependant, différemment argumentée et dont la contestation portait sur la présence d'une horloge interne et sur des non conformités vis-à-vis du règlement technique du 17 novembre 2003, le juge a ordonné la communication d'une partie du rapport d'expertise de la machine type établi par l'organisme chargé du contrôle. La requête fut cependant rejetée.

- Contentieux des élections législatives

À la connaissance du groupe de travail, il n'a pas été introduit de nouvelles requêtes contre l'utilisation des machines à voter devant les tribunaux administratifs avant la tenue des élections législatives. Le contentieux s'est de ce fait porté devant le Conseil constitutionnel et concerne une vingtaine de requêtes, toutes jugées à ce jour.

Pour une part, ces requêtes ont été rejetées sans instruction préalable comme comportant des griefs inopérants ou manifestement infondés. Les décisions ont été rendues entre juin et juillet 2007⁵⁴.

Selon les documents publiés par le Conseil constitutionnel, « huit requêtes, contestant le fonctionnement des machines à voter, ont été rejetées sans instruction préalable contradictoire ». Elles concerneraient l'absence d'un nombre suffisant d'isoloirs dans les bureaux de vote équipés de machines à voter invoquant ainsi une violation de l'article L. 62 du Code électoral. L'obligation faite d'avoir un isoloir par tranche de 300 électeurs inscrits a été jugée inapplicable aux bureaux de vote équipés de machines à voter.

Les autres griefs que comportaient ces requêtes « ont été rejetés comme n'étant pas assortis des précisions et justifications permettant au juge de l'élection d'en apprécier la portée ou comme n'étant fondés que sur des faits qui, à les supposer établis, n'auraient pu altérer la sincérité du scrutin en raison de l'écart des voix constaté. ».

Certaines requêtes ont donné lieu à un examen plus détaillé comme c'est le cas de la requête n° 2007-3449⁵⁵. Le Conseil estime, comme cela a été dit précédemment, que l'article L. 62 du Code électoral fixant un nombre d'isoloirs déterminé par tranche de 300 électeurs ne s'applique pas aux bureaux de vote équipés de machines à voter, il qualifie de regrettable le fait que les déficients visuels n'aient pu bénéficier d'équipement leur permettant de voter de façon autonome comme le prévoit l'article L. 57-1 du Code

⁵² Cinq décisions ont été publiées

⁵³ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/documents/mav/index.htm>

⁵⁴ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc23/jurisplegislativesarticle38.htm>

⁵⁵ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/20073449.htm>

électoral mais juge que cela n'altère pas les résultats. Plus intéressant est le fait que le Conseil se prononce sur la nature du dispositif de chronométrage interne aux machines. Il indique « que le règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter impose seulement que les machines soient dotées d'une horloge interne que le bureau de vote puisse régler lors de son initialisation et qui permette le chronométrage des événements du scrutin, mais n'exige pas que ce réglage et ce chronométrage soient opérés directement en fonction de l'heure légale ». Cette question déjà posée aux tribunaux administratif trouve ici sa réponse, le Conseil jugeant que « si les requérants déclarent avoir constaté que des documents ont été imprimés sans qu'ils ne comportent de date ni d'heure, ils n'indiquent pas en quoi ces circonstances auraient été de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin ».

Dans la seconde vague de décisions rendues par le Conseil constitutionnel entre octobre et novembre 2007, trois affaires retiennent l'attention.

La première⁵⁶ concernait la Ville de Reims où un écart de plus de 40 voix avait été constaté entre le nombre de votants et le nombre d'émargements sur un bureau de vote. Dans cette affaire, le Conseil constitutionnel avait été appelé à statuer sur l'incidence de cet écart sur le résultat de l'élection mais, aussi et surtout, sur la présence de deux machines dans les bureaux de vote. Cette dernière question étant jugée d'une importance particulière au regard du principe d'unicité de la machine à voter prévue par l'article L. 63 du Code électoral. Le Conseil constitutionnel jugea « qu'il résulte de ces dispositions qu'il ne peut être mis à la disposition des électeurs qu'une seule machine à voter par bureau de vote ; que l'installation de deux machines dans chacun des bureaux situés dans la ville de Reims, décidée afin d'écourter l'attente des électeurs, doit par suite être regardée comme irrégulière ; que, toutefois, dans les circonstances de l'espèce, cet état de fait ne fait pas peser de doute sur l'exactitude des résultats proclamés ; que, dès lors, elle ne justifie pas l'annulation du scrutin ».

Il s'ensuit que le Conseil constitutionnel indique clairement qu'un bureau de vote ne peut être équipé que d'une et d'une seule machine à voter et qu'à moins de modifier la loi, il ne peut être dérogé à ce principe.

Dans ses observations sur l'élection présidentielle⁵⁷, le Conseil proposait pour résoudre le problème lié aux files d'attente deux solutions :

- augmenter nombre de bureaux de vote en maintenant l'unité urne-isoloir

ou

- mettre en réseau plusieurs machines au sein d'un même bureau de vote en conservant une urne unique mais plusieurs interfaces de vote constituant ainsi un réseau local. Cette dernière solution nécessite bien évidemment une modification législative.

La deuxième affaire⁵⁸ concernait le refus opposé aux assesseurs de procéder avant le scrutin à un vote d'essai. Le Conseil considéra que « les bureaux de vote de la commune de Villeneuve-le-Roi étaient dotés de machines à voter d'un modèle agréé ; qu'entre les deux tours de scrutin ces machines ont été mises sous scellés et entreposées dans un local qui n'était pas accessible au public ; qu'il résulte de l'instruction que l'ensemble des opérations imposées par la réglementation applicable pour s'assurer du bon fonctionnement des machines ont été réalisées immédiatement avant l'ouverture des bureaux de vote sans révéler de dysfonctionnement ; que le déroulement du vote électronique n'a pas provoqué d'incident mentionné aux procès-verbaux ; que, dans ces conditions, le refus d'autoriser certains assesseurs à procéder, avant l'ouverture du bureau de vote, à un vote d'essai, lequel n'est prévu par aucun texte, n'a pas été de nature à entacher d'irrégularité le déroulement du scrutin. » Une telle procédure de

⁵⁶ Cons. Const. n° 2007-3872, 4 octobre 2007, Marne, 3^e circ., cons. 1 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/20073872.htm>

⁵⁷ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/documents/observations.htm>

⁵⁸ Cons. Const. n° 2007-3887, 13 décembre 2007, Val-de-Marne, 3^{ème} circ., cons. 10

vérification, non prévue par les textes, témoigne de la suspicion envers les machines à voter et de la volonté affirmée de certains de s'assurer du fonctionnement régulier des machines. Il pose la question du contrôle citoyen sur l'élection et de l'adéquation des procédures existantes vis-à-vis de cette demande. Une deuxième question résultait de l'absence de l'envoi de la copie de l'interface de vote aux électeurs entre les deux tours de scrutin. Le Conseil estima que cette absence n'était pas de nature à affecter la régularité du scrutin.

Enfin, dans une troisième affaire, le Conseil constitutionnel, saisi d'une requête concernant la commune d'Issy-les-Moulineaux, décida que la commune était bien autorisée à utiliser des machines à voter quand bien même elle ne figurait pas dans l'arrêté du préfet des Hauts-de-Seine autorisant l'usage des machines, du fait qu'elle avait été précédemment autorisée, par décret, à recourir à ces dispositifs. Le requérant contestait également l'agrément des machines utilisées délivré par le ministère de l'Intérieur sur trois points. La compétence pour le ministre de l'intérieur à délivrer ces agréments reconnue, ce sont les conditions de délivrance des agréments qui ont été également contestées par le requérant. Il excipait de l'illégalité de l'agrément pour deux raisons supplémentaires. L'organisme de vérification devant se prononcer sur la conformité des machines à voter au règlement technique de 2003 n'aurait pas reçu d'agrément pour ce faire, entachant ainsi la décision d'agrément d'illégalité. Il fut prouvé que l'organisme avait été agréé à une date antérieure à la décision d'agrément du modèle type. Enfin, le point le plus intéressant concernait une atteinte à la sincérité des opérations électorales et à la liberté du vote qui résultait, selon le demandeur, à la fois d'une absence de publicité des résultats des tests de conformité et d'une absence de publication du code source des logiciels des machines à voter. Sur ces deux points le Conseil jugea que le secret industriel et commercial couvrant ces documents n'entraînait pas d'atteinte à la sincérité des élections et à la liberté de vote.

Ce dernier point doit être rapproché de la décision de la CADA du 3 février 2006 refusant pour un motif identique la communication à un administré du rapport d'expertise produit par la société Bureau Veritas concernant son inspection d'un modèle type⁵⁹ de machine à voter.

L'accès aux sources des logiciels comme aux résultats de l'inspection réalisée par les organismes chargés de l'inspection de conformité des modèles types au règlement technique apparaît donc clairement comme l'un des points analysés comme conditionnant le degré de confiance vis-à-vis des systèmes⁶⁰.

c. – Appréciation et avis des autorités de contrôle des élections.

C'est essentiellement pour les élections présidentielles que le droit électoral prévoit l'intervention d'organismes ou d'institutions chargés de contrôler l'organisation ou le déroulement des élections. À ce titre, le Conseil constitutionnel est directement chargé d'opérer un contrôle en amont sur l'organisation de l'élection⁶¹ et en aval de proclamer les résultats et de juger le contentieux. Cette dernière fonction lui est également attribuée par la Constitution pour les élections législatives et sénatoriales⁶².

Dans le cadre de ses missions et lors des dernières élections, le Conseil a publié plusieurs documents. Ainsi, dans un document de synthèse sur l'élection présidentielle⁶³ publié par le secrétariat général on pouvait lire :

⁵⁹ Le terme de *modèle type* désigne une série de matériels soumis à inspection et à agrément, tous les dispositifs commercialisés devant en tout points être identiques au modèle type agréé

⁶⁰ Voir infra partie II

⁶¹ Const. 4 octobre 1958, Art. 58. « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin. »

⁶² Const. 4 octobre 1958, Art. 59. « Le Conseil Constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs. »

⁶³ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/20070607/20070607.pdf>

« b) Les machines à voter ont pu poser des problèmes, surtout au premier tour. Malgré la sécurité qu'elles apportent et l'allègement des tâches qu'elles permettent, leur utilisation se heurte à une résistance psychologique qu'il convient de prendre en compte.

Les files d'attente qui ont pu être créées par une première utilisation de ces machines au premier tour n'ont plus guère été constatées au second tour : les bureaux de vote s'étaient organisés ; l'apprentissage s'était réalisé.

L'expérience des bureaux de vote de Reims est à cet égard illustrative. Ainsi, aucun incident notable n'est à rapporter dans la centaine de bureaux de vote de cette ville, où le vote électronique avait entraîné retards et mécontentements lors du premier tour.

À plus long terme, deux solutions sont concevables pour prévenir de tels embouteillages :

- à droit constant : créer plus de bureaux de vote en conservant une machine à voter par bureau et l'assimilation « une machine à voter = une urne = un isolement » ;
- moyennant une modification du code électoral : mettre en réseau une grappe de machines connectées entre elles au sein du même bureau de vote, mais non à l'extérieur de ce bureau, et regarder ce réseau local comme une seule urne électronique avec plusieurs isolements.

Dès avant le premier tour, le Conseil constitutionnel a publié un communiqué rappelant que les machines à voter présentaient toutes garanties contre les détournements et les fraudes et mettant en garde contre la hantise irrationnelle de leur dévoiement.

C'est cependant le principe même de l'utilisation des machines à voter qui, ici et là, suscite une réaction de rejet.

Celui-ci semble avoir une cause beaucoup plus psychologique que technique.

L'usage de l'urne et des bulletins, le dépouillement manuel rendent palpables et familières les opérations électorales. Un contrôle mutuel, visuel, est rendu possible par la présence physique des scrutateurs. La participation aux opérations qui se déroulent dans un bureau de vote associe les citoyens à une sorte de liturgie républicaine.

L'intrusion des machines à voter dépossède les citoyens de tout cela. Elle rend opaque ce qui était visible. Elle met fin à une « communion citoyenne ». Elle prive le corps électoral de la surveillance collective des opérations dans lesquelles s'incarne le suffrage universel. Elle rompt le lien symbolique noué par la pratique « manuelle » du vote et du dépouillement. »

Le Président du Conseil constitutionnel a, par ailleurs, souhaité faire connaître par une communication, lors de la proclamation des résultats du second tour de la présidentielle⁶⁴, son opinion sur le vote électronique.

« Certains, même si les choses se sont mieux déroulées au deuxième tour, nous ont fait part de leurs réticences à l'égard des machines à voter.

Je crois, pour ma part, que cela provient du fait que **le problème posé par les machines à voter est plus psychologique que technique.**

L'usage de l'urne et des bulletins, le dépouillement manuel rendent palpables et familières les opérations électorales. La présence de scrutateurs assure un contrôle mutuel et visuel des opérations de vote. Tout cela est, d'une certaine façon, rassurant.

L'apparition des machines à voter ne permet plus cela, les habitudes sont bouleversées, les rites ne sont plus respectés.

Je rappelle que l'usage des machines à voter est ancien dans notre pays puisque le principe de leur utilisation a été autorisé en 1969.

Trois impératifs doivent être pris en compte :

- 1) offrir à nos concitoyens la certitude du respect de la sincérité du scrutin,
- 2) conserver intacte leur envie de prendre part au processus démocratique,
- 3) éviter de désacraliser le scrutin.

En effet, **le vote est l'expression d'une célébration, celle de l'unité de la Nation.** »

⁶⁴ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/documents/tour2/declaration.htm>

Ces éléments d'appréciation du Conseil constitutionnel comme de son Président, s'ils précisent qu'il n'a pas été rapporté de fraude, posent cependant clairement les trois questions de la sécurité des machines, de la place du citoyen dans le contrôle de l'élection et du rituel républicain lié à l'acte de vote.

La Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP) a eu l'occasion dans son rapport⁶⁵ de rappeler son avis favorable à l'adressage par les Commissions de propagande des copies des interfaces de vote dont on sait qu'elles ont posé problème aux collectivités utilisatrices de machines à voter. Principalement, c'est l'impossibilité pour les collectivités d'adresser à temps des copies des interfaces de vote et le coût induit, par chaque envoi au tarif postal urgent, qui a été générateur de difficultés pour les collectivités lors des scrutins de 2007⁶⁶. La circulaire du 1^{er} février 2008 est venue clarifier la situation pour les municipales en rendant facultatif cet envoi.

Enfin sans qu'il s'agisse d'un organisme de contrôle prévu par le droit électoral, on ne saurait mettre de côté les observations de la Mission d'évaluation électorale (MME) du bureau des institutions des institutions démocratique et des droits de l'Homme (BIDDH) de l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)⁶⁷. Cette mission d'observation internationale a été invitée par le ministère des affaires étrangères. Elle a, selon ses propres mots, bénéficié « d'un accès illimité à tout le processus électoral, incluant notamment les opérations de vote et le dépouillement des bulletins ».

Les observateurs internationaux se sont, dans leur rapport, tout spécialement arrêtés sur la procédure d'agrément des machines à voter.

Pour la mission, « En l'absence de trace papier vérifiable par l'électeur – VVPAT⁶⁸ –, la transparence du vote électronique repose entièrement sur les procédures d'agrément et d'audit des machines ». À propos de l'inspection des modèles types, ils ont estimé qu'il était « préoccupant que les organismes agréés de vérification aient un pouvoir discrétionnaire aussi important pour apprécier la marge de variation acceptable pour la validation de chaque critère et pour déterminer si certains critères sont pertinents ou non ».

La mission a émis des recommandations :

« Comme il est possible que l'utilisation des machines à voter se poursuive et se développe, ces questions devraient – de façon systématique – faire l'objet de larges discussions et débats publics. La Mission de l'OSCE/BIDDH recommande des mesures supplémentaires pour renforcer la transparence, le contrôle et la confiance des citoyens :

Les procédures d'agrément des machines devraient gagner en transparence, en particulier en rendant les rapports d'évaluation accessibles aux autorités locales, aux partis politiques, aux observateurs et aux représentants de la société civile concernés.

Des audits devraient être menés à diverses étapes du processus pour vérifier que les consignes de sécurité des machines sont respectées par les autorités locales.

La législation et la réglementation de l'utilisation des machines électroniques devraient inclure la possibilité d'éditer une trace papier vérifiable par l'électeur, permettant à l'électeur de constater que son vote a bien été enregistré par la machine ou tout autre procédure de vérification équivalente. Elle devrait également prévoir une procédure

⁶⁵ Rapport établi par la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle (scrutins des 22 avril et 6 mai 2007) : JORF du 10 octobre 2007
http://www.osce.org/documents/odihr/2007/10/27066_fr.pdf
<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=HRUX0206042P>

⁶⁶ Voir sur ce point Rapport intermédiaire, précit.

⁶⁷ Rapport OSCE Élection présidentielle, 22 avril et 6 mai 2007, Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH du 4 octobre 2007

⁶⁸ Voter Verified Paper Audit Trail (VVPAT)

permettant de procéder à un nouveau décompte des votes et un audit des résultats après les élections.

Il conviendrait d'améliorer l'ergonomie et la maniabilité de ces machines de vote et d'intensifier les campagnes d'information à l'attention des électeurs. »⁶⁹

d. – Mesures transitoires et démarche de révision du vote électronique

À la suite des élections présidentielles et législatives, le ministère de l'Intérieur a installé en octobre 2007 un groupe de travail consacré au vote électronique. Il associe des représentants du Conseil d'État, de l'Association des Maires de France (AMF), des administrations compétentes et de la société civile. À l'issue de ses travaux et auditions, le groupe de travail a « constaté que le recours aux machines à voter constitue un phénomène récent. Son développement relativement rapide durant les trois dernières années ne lui a pas permis d'atteindre le même stade de maturité et d'acceptation que le vote papier, notamment parce que le code électoral n'a pas été suffisamment adapté. Sur la base de ces conclusions, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, rappelant que ces dispositifs n'ont pas connu à ce jour de défaillance, a décidé de permettre aux communes qui sont aujourd'hui équipées de machines à voter de continuer à les utiliser à l'occasion des prochaines élections municipales et cantonales de 2008⁷⁰. »

À l'issue de ces travaux, une circulaire datée du 1^{er} février 2008 a été adressée aux maires. Elle annule et remplace la circulaire du 26 mai 2004. L'utilisation des machines à voter reste autorisée pour les scrutins de l'année 2008 mais il ne sera pas délivré d'autorisations nouvelles pour l'équipement des communes en machines à voter. Le périmètre d'utilisation des machines a donc été gelé pour les municipales et les cantonales de 2008.

L'utilisation des machines à voter pour les scrutins de 2008 fait l'objet d'instructions essentiellement organisationnelles adressées aux maires. Ces mesures visent à sécuriser les machines à voter et à améliorer l'organisation des scrutins.

La problématique de la sécurité des machines à voter est adressée avant et pendant le scrutin, les instructions visent la sécurisation des opérations de stockage/déstockage, la maintenance des matériels, la traçabilité des interventions, le scellement des machines à voter et les opérations de configuration des machines.

Les instructions relatives à l'organisation du scrutin visent à encadrer le nombre d'électeurs inscrits par bureau de vote équipé⁷¹, à dédoubler les bureaux de vote et donc à ne pas organiser de double scrutin sur une même machine⁷², à n'utiliser qu'une machine par bureau de vote. Elles invitent également les maires à mettre à disposition des électeurs des fac-similés de bulletins de vote et à fournir une information sur l'interface de la machine à voter. Enfin, d'importantes précisions sont apportées sur des points techniques liés à la présentation des planches de vote, à l'agencement des lieux de vote, à la circulation de l'électeur dans le lieu de vote et aux opérations de dépouillement des scrutins.

Ces instructions n'étant applicables que pour les scrutins de l'année 2008, elles présentent un caractère provisoire et ne préjugent pas des adaptations éventuelles du Code électoral dans le cadre du processus de révision engagé par le ministère de l'Intérieur.

⁶⁹ Ibid. p.12-13

⁷⁰ Question N° : 12168, JO du 04 mars 2008, page 1880 <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-12168QE.htm>

⁷¹ De 800 à 1000 électeurs inscrits

⁷² Certaines collectivités ont eu recours à une seule machine pour deux élections simultanément au mois de mars 2008.

II. – QUELLES ÉVOLUTIONS POSSIBLES ?

Le vote électronique par machines à voter fait l'objet d'importantes discussions sur sa pertinence notamment économique, sur la sécurité des dispositifs et sur les moyens d'assurer le contrôle de l'élection. Il ne fait plus de doute que c'est à ces questions qu'il doit être répondu pour trouver une réponse acceptée socialement par toutes les parties prenantes de l'élection.

Plus qu'une simple question de technologie, le vote par machines à voter s'avère, par la dimension sociale et psychologique qu'il implique, être une question complexe qui nécessite une méthode qui permette de prendre en compte la pluralité des questions qui sont aujourd'hui posées. Cette approche nouvelle (I) doit orienter les pouvoirs publics dans leurs choix fondamentaux et, le cas échéant proposer la trame permettant de construire un système cohérent et satisfaisant aux exigences constitutionnelles. Cette méthode, si elle doit conduire à une révision du dispositif législatif et réglementaire, devra s'appuyer sur des points clefs (II) qui conditionnent l'acceptabilité des dispositifs de vote électronique par machines à voter au regard des critiques formulées.

A. – La nécessité d'une approche nouvelle du vote par machines à voter

La ministre de l'Intérieur a annoncé son intention de procéder à une révision en profondeur du dispositif permettant la mise en œuvre du vote électronique. Cette démarche doit prendre en compte les remarques formulées en 2007-2008 et répondre aux contestations qui demeurent malgré l'apaisement des élections municipales. La méthode qui sera choisie pour conduire les évolutions futures n'est pas neutre : elle doit permettre de reconstituer le pacte républicain pour le vote électronique. Elle doit aussi dépasser les seules questions techniques liées à la machine et prendre en compte l'ensemble du processus de vote.

1. – La nécessité d'un débat public approfondi

À la suite du groupe de travail sur le vote électronique et de la publication de la circulaire du 1^{er} février 2008, le ministère de l'Intérieur annonçait qu'« une réévaluation globale du système sera mise en œuvre, et ce, avant les élections européennes de 2009. Cette démarche portera sur l'ensemble des aspects liés à l'utilisation des machines à voter avec une révision exhaustive des dispositions du code électoral ainsi qu'une refonte complète du règlement technique. La ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales en tant qu'autorité organisatrice des élections, souhaite que ces décisions puissent apporter aux prochaines échéances électorales la sérénité qui est nécessaire à leur bon déroulement et réaffirme sa confiance aux communes utilisatrices des machines à voter. »

Cette révision du Code pourra être le moment du débat public demandé par plusieurs partis sur cette question qui intéresse l'ensemble de la classe politique et des citoyens. En effet, il apparaît que l'expérience des années 2007-2008 et la montée d'une contestation sur cette modalité de vote créent les conditions de la tenue d'un débat national pour préparer l'avenir et décider des orientations à retenir sur la question du vote électronique.

Ce débat peut être ouvert selon deux modalités non exclusives l'une de l'autre.

Il peut tout d'abord être conduit sur la plate-forme de débat public que constitue le service *forum.gouv.fr* pour interroger et interpeller directement les citoyens sur leur expérience ou perception du vote électronique.

La conduite de ce débat gagnera à introduire des éléments objectifs de présentation du cadre actuel du vote électronique en France et à l'étranger.

Ces éléments permettront de situer le débat dans le cadre plus général de la modernisation du processus électoral et de l'administration électronique.

Un tel débat pourra être complété par un sondage d'opinion réalisé sur un échantillon représentatif de la population en âge de voter pour mieux appréhender la perception du sujet dans la population.

À ce jour, aucun sondage ne permet de connaître l'opinion du corps électoral sur la question du vote électronique, ni ses attentes vis-à-vis de ces processus. Seules les pétitions en ligne et quelques enquêtes locales offrent des vues sur la perception citoyenne du sujet.

Le débat peut ensuite être conduit devant le Parlement, soit dans le cadre d'un débat général sur la question, soit lors de la présentation du projet de loi relatif à la modification du Code électoral⁷³. À cet égard, la première solution paraît présenter une rationalité supérieure mais retarde les modifications envisagées dans la perspectives des élections européennes de juin 2009.

Le Forum des droits sur l'internet estime souhaitable que le Parlement soit saisi d'une discussion générale sur le vote électronique et que les travaux de révision du Code électoral et du règlement technique conduits par les services du ministère de l'Intérieur puissent être éclairés par les discussions parlementaires sur le sujet.

La révision annoncée du règlement technique ne paraît envisageable qu'au terme de ce travail législatif, la conception des machines à voter pouvant dépendre directement des exigences légales formulées dans le Code électoral à l'issue de sa révision. Il n'apparaît pas que la conception des machines doit avoir une influence sur les procédures de vote mais qu'au contraire la conception des systèmes doit répondre aux exigences fixées par la loi et s'insérer dans les procédures prévues.

Le Forum des droits sur l'internet recommande que la refonte du règlement technique ne soit engagée qu'au terme du travail législatif. Les systèmes électroniques de vote ne doivent pas avoir d'influence sur l'organisation des opérations de vote mais doivent, au contraire, répondre aux contraintes posées par la loi et le règlement.

Cette première phase de discussion devrait permettre de dégager des orientations générales. Pour préparer ces décisions, il paraît utile de formuler des propositions tenant à la méthode pour accompagner, le cas échéant, une modification de notre système concernant le vote électronique.

2. – Une approche globale du vote

En premier lieu, le changement sur l'utilisation des machines à voter dans le cadre électoral doit être appréhendé dans sa globalité et non comme une série de modifications techniques et ponctuelles s'additionnant les unes aux autres.

En effet, l'utilisation des machines à voter ne peut être réduite à sa seule dimension technologique, voire techniciste, consistant à remplacer une « urne analogique » par une urne numérique.

Comme cela a pu être observé, notamment par le Conseil constitutionnel, « leur utilisation [des machines à voter], qui rompt le lien symbolique entre le citoyen et l'acte électoral que la pratique manuelle du vote et du dépouillement avait noué, se heurte aussi à une résistance psychologique qu'il convient de prendre en compte.⁷⁴ » ou encore formulé différemment « L'usage de l'urne et des bulletins, le dépouillement manuel

⁷³ Outre le débat général, ces travaux pourraient conduire à l'examen de questions telles que l'unicité de l'urne et de l'isoloir ou l'utilisation d'une machine à voter pour deux ou plusieurs scrutins simultanément

⁷⁴ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/documents/observations.htm>

rendent palpables et familières les opérations électorales. Un contrôle mutuel, visuel, est rendu possible par la présence physique des scrutateurs. La participation aux opérations qui se déroulent dans un bureau de vote associe les citoyens à une sorte de liturgie républicaine. »⁷⁵

Le recours aux machines à voter induit donc des modifications tant de la perception des électeurs sur leur rôle que de la procédure électorale. Ces modifications doivent être connues et prises en compte pour toute modification à venir. Il serait ainsi vain de considérer que l'utilisation des dispositifs de vote électronique n'aurait aucun effet sur l'organisation d'une procédure de vote. Celle-ci est en effet naturellement modifiée par l'utilisation des machines à voter.

À titre d'exemple, les membres du groupe de travail s'interrogent sur l'incidence de l'utilisation d'une machine à voter sur le vote des électeurs⁷⁶. Cette incidence pourrait selon certains résulter de la présentation graphique des candidatures ou de la nécessité de lire successivement plusieurs écrans, du positionnement sur une page des différents choix proposés à l'électeur, de l'implantation des boutons sur l'interface...

De la même façon, les membres du groupe de travail ont pu noter que la procédure de vote par machines à voter pouvait conduire à des différences avec la procédure traditionnelle. Ainsi sur la question du vote blanc, l'article L. 57-1 du Code électoral impose que figure la possibilité d'émettre un vote blanc ce qui identifie le vote blanc comme un choix possible qui s'offre à l'électeur. De façon parallèle, le vote nul n'est pas possible dans une procédure de vote électronique alors qu'il est possible de voter « nul » dans une procédure traditionnelle de vote. Ces deux exemples démontrent qu'il existe au-delà de la seule technique des différences entre les deux procédures de vote et que celles-ci doivent être prises en compte.

Cette approche globale du vote électronique doit donc conduire à faire intervenir dans les choix des pouvoirs publics des éléments techniques, juridiques et psychologiques. Le processus de vote électronique doit donc être envisagé comme un tout et la réflexion sur la mise en place d'un système de vote électronique gagnera donc à prendre en compte l'ensemble de ces éléments.

En second lieu, la construction du droit électoral concernant les machines à voter est, en elle-même, révélatrice d'une vision réductrice du vote électronique. Les dispositions du Code électoral relatives aux machines à voter sont pour l'essentiel conçues comme des dérogations à la procédure de vote traditionnel et non pas comme une modalité en soi d'organisation de l'élection.

Il apparaît que le vote électronique ne dispose pas d'une place clairement définie dans le Code électoral et qu'il n'est pas perçu comme l'une des deux procédures de vote possibles. Cet état de fait, s'il s'explique probablement par l'histoire législative, rend les dispositions sur le vote électronique peu lisibles et peu compréhensibles.

L'insuffisance des précisions sur les procédures à mettre en œuvre pour organiser les scrutins se traduit pour les collectivités par un sentiment d'insécurité.

Pour les citoyens et une partie de la classe politique, les possibilités de contrôler les machines et leur utilisation sont jugées insuffisantes et créent une défiance.

Compte tenu des conclusions du débat public et si l'on veut poursuivre le déploiement de ce type de vote, il paraîtrait utile d'accorder une place de même niveau aux deux modalités de vote, papier et électronique, même si les exigences sur l'un ou l'autre peuvent différer.

Pour répondre à cela, il pourrait être envisagé de créer une « division » « vote électronique » dans le Code électoral permettant ainsi, si les machines à voter continuent

⁷⁵ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/documents/synthese.htm>

⁷⁶ Voir sur ce point la nécessité d'études sur l'ergonomie *supra* p.9

à être utilisées, d'assurer une plus grande lisibilité des textes et aussi de susciter un travail parlementaire pouvant lever les confusions et les interrogations apparues durant ces dernières années.

Le Forum des droits sur l'internet recommande que soit envisagée la création d'une « division » sur le vote électronique au sein du Code électoral visant à regrouper l'ensemble des dispositions liées à ce mode de vote et rendant plus lisible la procédure et les moyens de contrôle mis en œuvre pour assurer une chaîne de confiance.

Il estime également que le regroupement respectif des articles législatifs et réglementaires est de nature à faciliter la compréhension par l'organisateur de l'élection et à améliorer la qualité d'ensemble du processus de vote.

Cette nouvelle division gagnerait à être structurée pour permettre à l'organisateur de l'élection, comme à l'électeur, de vérifier l'adéquation des moyens mis en œuvre par référence aux exigences de l'élection.

Ainsi, pourraient être mises en place des subdivisions, respectivement consacrées aux exigences fondamentales attendues des machines à voter, aux conditions du recours aux machines à voter, à la prévision de la procédure d'agrément, aux moyens du contrôle sur les machines à voter comme sur leur utilisation.

Les dispositions pénales pourraient également être « toilettées », et être spécifiquement articulées avec les articles 323-1 à 323-7 du Code pénal, permettant ainsi de mieux couvrir l'ensemble du spectre des atteintes potentiellement portées aux machines à voter.

Une partie réglementaire viendrait préciser, point par point, les différentes phases du recours aux machines à voter par les collectivités, les étapes de la mise en œuvre des machines lors des opérations électorales, les modalités de l'intervention des organismes de contrôle.

3. – Une approche par « équivalence globale »

Enfin, si les pouvoirs publics entendent assurer, en France, une place au vote électronique pour les élections politiques, il paraît essentiel de rechercher un cadre offrant des garanties équivalentes à la procédure de vote papier.

L'idée d'équivalence ne doit pas laisser à penser qu'il peut être envisagé de créer une parfaite identité entre les deux procédures. Le vote électronique s'inscrit dans un environnement, des contraintes ou des possibilités, différentes du vote papier. En revanche, il est légitime d'attendre un niveau de sécurité et de contrôle équivalent même si celui-ci va probablement se traduire par des garanties ou des procédures nouvelles.

Le débat portera donc sur un arbitrage entre les moyens d'assurer un contrôle et une sécurité équivalente sur différents points et sur l'acceptabilité sociale de la modification d'un processus électoral que nécessiteraient de telles modifications. La méthode pour réviser les procédures de vote électronique pourrait ainsi être fondée sur une idée d'équivalence globale. Cette méthode consisterait, non pas à transposer littéralement les garanties actuelles du vote papier dans l'environnement électronique, mais à reconstituer celles-ci sur d'autres bases à partir d'une analyse complète de la procédure de vote traditionnel.

Cette procédure devrait assurer une « qualité de service » constante pour la collectivité comme l'électeur.

Le principe dit « globalement au moins équivalent » (GAME) a pu être avancé comme pouvant constituer un outil d'analyse pertinent. En matière ferroviaire, il est ainsi

exprimé dans le décret n° 2006-1279⁷⁷ « Tout système ou sous-système nouveau ou toute modification d'un système ou sous-système existant sont conçus et réalisés de telle sorte que le niveau global de sécurité soit au moins équivalent à celui de systèmes ou sous-système existants assurant des services ou fonctions comparables ».

Transposée à la matière du vote électronique, cette solution conduirait à procéder à un audit de la procédure de vote traditionnel pour déterminer les points assurant la sincérité du scrutin, la sécurité et le secret du vote. Cet audit porterait aussi bien sur les aspects matériels qu'organisationnels de l'élection. Il devrait prendre en compte les fraudes connues concernant le vote traditionnel et les correctifs employés pour y remédier.

Cette méthode pourrait, au besoin, conduire à la redéfinition, d'une procédure électorale recourant aux machines à voter et à la redéfinition, *via* un nouveau règlement technique, d'un dispositif électronique devant s'y insérer. À cet égard, la procédure de vote déterminerait les éléments techniques requis des machines à voter et non l'inverse⁷⁸.

Cette approche globale du processus de vote devrait permettre d'éclairer le choix politique et la conception d'un modèle de développement ne dégradant pas le niveau de sécurité conféré par le système en place comme cela est bien souvent reproché au vote électronique actuellement utilisé⁷⁹.

Il reste que cette procédure est lourde car elle conduit à reprendre plus ou moins à zéro toute la conception des systèmes électroniques mais aussi du processus de vote.

Le Forum des droits sur l'internet recommande, qu'à partir d'un audit approfondi des garanties et sécurité offertes par la procédure de vote traditionnelle, qu'il soit procédé à la réflexion sur le vote électronique, non pas par transposition littérale mais par équivalence, afin de développer pour cette autre modalité de vote, des garanties et procédures adaptées.

Par ailleurs, cette même méthode pourrait utilement être envisagée pour juger de la pertinence de l'utilisation de systèmes hybrides⁸⁰ associant le vote électronique à une « trace » papier⁸¹ comme y invite la mission d'évaluation électorale l'OSCE notamment.

Pour l'heure, le règlement technique ne paraît pas autoriser que des machines puissent être dédiées à d'autres tâches que celles nécessaires pour automatiser les opérations de vote et le décompte des voix.

L'analyse de ces nouveaux dispositifs devra se faire au regard des bénéfices attendus, des coûts, des modifications du cadre légal⁸² mais aussi de leur impact sur la nature de la participation des citoyens au contrôle de l'élection.

⁷⁷ Décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire, art. 42 :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000788918&dateTexte=20080505&astPos=1&fastReqId=134154804&oldAction=rechTexte>

⁷⁸ Un croisement avec les recommandations du Conseil de l'Europe paraît envisageable

⁷⁹ En ce sens COE recommandation (2004) 11, i 17 p. 27

⁸⁰ Ces différents systèmes conduisent soit à l'édition d'un bulletin de vote papier permettant une lecture optique et automatisée pour accélérer le dépouillement, soit à l'impression d'un bulletin papier vérifié par l'électeur et stocké dans une urne scellée disponible pour un recomptage manuel des bulletins en cas de contestation

Voir l'étude BeVoting « Etude des systèmes de vote électronique » Université de Leuven et autres 2007 Parties 1 & 2

http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections/fr/presentation/bevoting-1_fr.pdf

http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections/fr/presentation/bevoting-2_fr.pdf

⁸² Spécialement la possibilité d'un double dépouillement éventuellement hors du bureau de vote, la confrontation de deux méthodes de dépouillement concurrentes...

B. – Les points clefs de la démarche de révision du cadre législatif et technique

D'ores et déjà et en complément des indications de méthode, les points clefs qui devront être pris en compte peuvent être identifiés et des propositions formulées.

Pour certains, le vote électronique n'apporte pas de garanties suffisantes à l'électeur par référence au système traditionnel. Il en résulterait une perte de confiance dans cette modalité de vote. La révision du droit électoral doit donc nécessairement répondre à cette situation et viser à la reconstitution d'une chaîne de confiance.

Le renouvellement de la chaîne de confiance permettant l'utilisation des machines à voter et leur acceptation par le corps électoral peut être recherché dans la mise en œuvre d'une nouvelle série de contrôles dérivée de celle existante en matière de vote traditionnel (1) et par une augmentation sensible des exigences en matière de sécurité (2).

1. – La reconstruction des procédures de contrôle de l'élection

Tout d'abord, se pose la question de la possibilité de restaurer un contrôle citoyen sur l'élection.

Dans le vote traditionnel, chaque électeur estime être en mesure de contrôler à son niveau une partie du processus électoral. Il intervient essentiellement dans le bureau de vote. D'autres organes de contrôle interviennent simultanément. Il se crée donc une procédure de contrôles mutuels et croisés.

Dans le cas du vote électronique, les électeurs ne peuvent directement s'assurer du fonctionnement interne d'une machine à voter. Soit qu'ils ne disposent pas des compétences nécessaires, soit que lors de la phase de dépouillement toute idée de contrôle paraît exclue en raison du caractère automatisé de l'opération.

La sécurité du système actuel et son contrôle reposent donc essentiellement sur la conception du dispositif électronique et sur la collectivité qui le détient.

Sauf à introduire un système incluant un bulletin de vote matérialisé contrôlé par l'utilisateur et un décompte automatique et/ou manuel des bulletins, il ne paraît pas possible d'offrir un contrôle citoyen direct identique au vote papier.

Le débat doit donc conduire à un arbitrage sur l'acceptabilité sociale de la modification d'un processus électoral qui limite la possibilité d'un contrôle citoyen mais qui reconstitue des garanties suffisantes pour assurer un contrôle effectif sur l'élection par différents autres moyens.

Pour éclairer cette décision, il est possible de présenter quelques procédures qui pourraient être mises en œuvre et s'intégrer aux dispositions du Code électoral.

L'amélioration des procédures de contrôle devant garantir l'innocuité des machines vis-à-vis de la sincérité de scrutin suppose nécessairement que les procédures mises en œuvre se positionnent en divers points du cycle de vie de la machine et du processus de vote⁸³.

Schématiquement, trois temps peuvent être identifiés :

- l'agrément de la machine, qui conditionne l'autorisation d'y recourir pour les élections⁸⁴ ;
- la détention de la machine par la commune, son entretien et sa programmation ;
- la mise en œuvre de la machine lors de l'élection.

Dans le cas du vote par machines à voter, la phase préparatoire du scrutin aussi bien que celle proprement dite de scrutin sont regardées comme présentant une sensibilité certaine.

⁸³ Voir Annexe 3 la présentation graphique du positionnement du contrôle sur le cycle de vie : *infra* p. 43

⁸⁴ Voir *infra* p.30 à propos du règlement technique

a. – Les dispositifs de contrôle couvrant la période précédant le jour de l'élection.

Postérieurement à l'agrément d'une machine type, ce sont les communes qui vont acquérir les machines à voter et qui vont en assumer la détention et le contrôle. Durant toute la période précédant le jour de l'élection, ces collectivités sont « comptables » de la sécurité des machines. La criticité de cette période n'a échappé à personne puisque les collectivités ont elles-mêmes envisagé des mesures de sécurité⁸⁵. Ces mesures de sécurisation visent à prémunir la collectivité contre une intervention malveillante externe, mais aussi contre toute tentative de fraude interne.

L'étape précédant le scrutin présente donc bien un intérêt élevé en termes de sécurisation et doit bénéficier d'une attention importante. Cette attention doit être le fait de la collectivité mais aussi des organes externes de contrôle.

Dans bien des cas, le rôle de la collectivité et des élus est regardé comme présentant fonctionnellement une ambiguïté. Le maire, les adjoints et conseillers sont naturellement directement intéressés à l'élection en tant qu'ils se soumettent au vote des électeurs, mais le maire agit également pour le compte de l'État lorsqu'il organise l'élection.

Il en résulte une certaine réticence à voir une personne intéressée au résultat de l'élection en assurer l'organisation. Spécialement pour les machines à voter, cela se traduit par une défiance vis-à-vis de la collectivité qui a fait le choix de s'équiper de machines à voter.

Conscientes de ces craintes, certaines collectivités ont souhaité pallier les insuffisances des textes concernant les machines à voter en proposant différents points de sécurisation ou de transparence concernant leur utilisation des machines.

Il est apparu à la lecture des questionnaires⁸⁶ transmis par les collectivités, comme lors des auditions, que le stockage sécurisé des machines a été pris en compte par les municipalités qui ont stocké leurs matériels dans des lieux et dans des conditions spécifiques. Il a ainsi pu s'agir d'armoires fermées, de locaux techniques verrouillés, de locaux dédiés et verrouillés, d'une chambre forte ou des locaux de la police municipale.

Dans certains cas, le nombre de personnes habilitées à accéder aux machines à voter était limité. Certaines communes ont utilisé des procédures analogues pour les dispositifs nécessaires au paramétrage⁸⁷ des machines.

La publication de la circulaire du 1^{er} février 2008⁸⁸ relative à l'utilisation des machines à voter à l'occasion des élections municipales et cantonales des 9 et 16 mars 2008 est venue préciser les conditions de sécurité devant entourer les machines à voter dans les collectivités.

Cette circulaire prévoit ainsi plusieurs procédures de sécurité. Elles supposent ainsi que les machines à voter soient, dès leur acquisition et tout au long de leur présence dans la collectivité et y compris entre les tours de scrutins, maintenues dans un local sécurisé. De ce fait, elles ne doivent être accessibles qu'à un nombre limité de personnels identifiés des services municipaux.

Toute intervention sur une machine devra faire l'objet d'une trace, un registre spécial devra à cet effet être tenu. Une personne seule ne pouvant en aucun cas être autorisée à accéder aux machines pour y effectuer des opérations de maintenance.

Ce livret d'intervention permet de s'assurer des diverses opérations effectuées et de l'identité des personnes qui en ont eu la charge.

⁸⁵ Voir rapport intermédiaire précité sur l'appréciation et les attentes des collectivités, www.foruminternet.org

⁸⁶ Ibidem

⁸⁷ Par paramétrage, on entend l'insertion dans les mémoires informatiques de la machine des éléments permettant la tenue de chaque tour de scrutin (nombre de candidats, noms des candidats ou listes, affectation des touches ou zones sensibles...)

⁸⁸ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/lois_decrets_et_circulaires/2008/inta0800023c/downloadFile/file/INTA0800023C.pdf?nocache=1204335918.46

Lors de la phase de paramétrage des machines une procédure de pose de scellés est prévue pour garantir l'intégrité des machines entre l'introduction des données relatives au scrutin dans chaque machine et la mise à disposition des machines dans le bureau de vote.

Les références de chaque machine et de chaque scellé doivent pour ce faire être enregistrées et notifiées aux services du représentant de l'État.

En amont, le renforcement des procédures de scellement des machines permettraient d'augmenter la qualité du contrôle et de garantir l'authenticité du matériel détenu par la collectivité en référence au modèle agréé.

La pose de scellés uniques par un organisme de contrôle et leur contrôle en aval permettrait de s'assurer de l'absence d'intervention sur les composants internes des machines et donc de retracer l'intégrité du dispositif sur la durée de son cycle de vie.

Ces procédures, provisoirement mises en œuvre pour les scrutins de l'année 2008, sont de nature à renforcer la sécurité qui entoure la gestion du parc des machines à voter détenu par les collectivités.

Le Forum des droits sur l'internet recommande que les instructions relatives à la sécurisation des machines à voter dans les phases préalables à la tenue des opérations électorales soient pérennisées.

Il recommande que le stockage des machines à voter soit réalisé dans un lieu sécurisé à cet effet.

Il recommande qu'un nombre limité de personnes dispose des autorisations et des moyens d'accéder aux machines à voter.

Il recommande que les personnes autorisées à accéder au lieu de stockage des machines soient responsables de l'organisation des opérations de maintenance et de la tenue du registre d'intervention.

Il recommande qu'une attention particulière soit attachée à la pose et au contrôle des scellés. À cet égard, la nature et la qualité des scellés employés sont primordiales.

Particulièrement symbolique, la procédure de paramétrage des machines est regardée comme un point essentiel à contrôler. Cette procédure diffère selon les types de machines : majoritairement le paramétrage est réalisé par les personnels communaux, seul un distributeur assure cette opération.

Ce paramétrage s'effectue, soit sans public, soit en permettant la présence de personnes extérieures. Dans ce dernier cas, il s'agissait suivant les cas de la presse, des élus, de représentants des formations politiques locales, de représentants de candidats, de la Commission locale de contrôle, des présidents de bureaux de vote ou des secrétaires. Dans plusieurs municipalités, le paramétrage a été réalisé en présence d'un huissier de justice.

La circulaire du 1^{er} février 2008 est venue préciser les conditions dans lesquelles se réalise le paramétrage des machines à voter dans un point 1.2.2.⁸⁹

La publicité des opérations pourra être plus largement réalisée en ouvrant aux électeurs la possibilité d'assister à l'ensemble de ces opérations dans un souci d'information et de transparence. La dimension symbolique des actes préparatoires au scrutin et la manifestation d'une transparence républicaine ne doivent pas être négligées. La publicité des actes préparatoires ne doit cependant pas être l'occasion de perturber la bonne

⁸⁹ Circ. 1^{er} fév. 2008, loc. cit., pt.1.2.2 « Lors de l'opération de configuration des machines et de pose des scellés, vous convoquerez des représentants de tous les groupes politiques du conseil municipal et inviterez les candidats ou leurs délégués à y assister. À cette occasion, un procès-verbal sera signé par l'ensemble des participants. Le jour du scrutin, les membres du bureau de vote constateront la correspondance entre les éléments du procès-verbal et la configuration de la machine installée, puis procéderont aux tests de bon fonctionnement prévus. Toute absence de correspondance ou défaut apparent devra être mentionné au procès-verbal des opérations électorales. »

marche de l'organisation de l'élection.

À l'issue de cette phase de programmation, les clés d'authentification ou les dispositifs permettant la mise en fonction des machines pourront être stockés séparément des machines à voter et placés sous la responsabilité d'un agent municipal identifié ou préférentiellement sous celle des Présidents et assesseurs des bureaux de vote une fois achevées les opérations de paramétrage.

Le Forum des droits sur l'internet recommande que les opérations de paramétrage des machines à voter soient réalisées dans des conditions de publicité permettant aux électeurs qui le souhaitent d'assister à l'ensemble de ces interventions.

Il estime nécessaire que ces opérations soient réalisées en présence des candidats ou de leurs représentants et, éventuellement, d'une autorité de contrôle.

Il rappelle que cette mesure de publicité est destinée à renforcer la transparence et qu'elle ne doit pas servir de prétexte à l'organisation d'une opération perturbant la bonne organisation de la préparation de l'élection.

De façon générale, il apparaît que l'ensemble des procédures de contrôle interne et externe doit s'insérer dans le corpus juridique lié au vote électronique et mériterait d'être compris par leurs destinataires et bénéficiaires comme des éléments clés de la chaîne de confiance. À ce titre, le recours à la circulaire, s'il présente d'indéniables qualités de simplicité n'est pas suffisamment créateur de droits pour les administrés.

Il apparaît donc très important que ces mesures de sécurité et de contrôle soient perçues par tous à leur juste valeur, c'est-à-dire comme concourant à la qualité d'ensemble du processus de vote et donc à sa sécurité.

La voie réglementaire présente donc un intérêt tout spécial puisqu'elle est plus contraignante. Elle présente également l'intérêt d'être créatrice de droits pour les bénéficiaires des procédures de contrôle et notamment pour les citoyens.

Le Forum des droits sur l'internet recommande que les procédures de contrôle ou les contraintes de sécurisation de l'environnement des machines à voter qui seront retenues fassent l'objet d'un texte réglementaire.

Le Forum des droits sur l'internet estime préférable que ces exigences apparaissent clairement comme participant à la sécurisation du processus électoral et donc à la qualité de celui-ci.

Il estime que le caractère créateur de droits du règlement offre de meilleures garanties pour les citoyens et les bénéficiaires de procédures de contrôles qui seraient mises en place.

La multiplication des « autorités de contrôle » peut également être regardée comme un gain pour la qualité du contrôle opéré et un frein à toute tentative de fraude. Dans les communes de plus de 20 000 habitants, la Commission de contrôle des opérations de vote, prévue à l'article L. 85-1 du Code électoral et désignée par arrêté préfectoral au moins quatre jours avant le scrutin⁹⁰, pourrait être conduite à exercer un degré de contrôle complémentaire. Il peut également être envisagé de prévoir une commission de contrôle des opérations de vote pour les communes utilisatrices de machines à voter même si leur population est inférieure au seuil légal.

Présidées par des magistrats de l'ordre judiciaire, elles apportent une garantie d'indépendance dans le contrôle des opérations de vote et constituent un organe de contrôle existant pour une part significative des collectivités utilisatrices de machines à voter.

Le droit positif ne permet pas aux Commissions de contrôle des opérations de vote de procéder à des actes d'investigations, leur rôle se borne à la constatation de la régularité

⁹⁰ Art. R 93-1 C. élect.

de la composition des bureaux de vote ainsi que de celle des opérations de vote, du dépouillement des bulletins et du dénombrement des suffrages. Elles doivent, par ces contrôles, garantir aux électeurs, ainsi qu'aux candidats ou listes en présence, le libre exercice de leurs droits. Elles ne peuvent donc pas en l'état du droit s'ériger en organe de décision ou se substituer au bureau de vote pour remédier à une défaillance.

Le président de la Commission, même s'il s'agit obligatoirement d'un magistrat de l'ordre judiciaire, n'intervient pas à ce niveau comme une autorité judiciaire. Sa compétence juridictionnelle n'est donc pas en cause dans sa mission de contrôle de l'élection.

Il paraît cependant envisageable de s'appuyer sur les constats effectués par les commissions pour que soient déférés aux magistrats de l'ordre compétent, ou transmis les éléments objets du contrôle.

L'association des Commissions de contrôle des opérations de vote à la phase de préparation des élections concernant les machines à voter suppose, à l'évidence, une extension du champ de compétence de ces Commissions. Un article législatif spécial pourrait ainsi prévoir que les Commissions de contrôle peuvent à compter de leur désignation et avant le jour du scrutin procéder à tous contrôles et vérifications utiles⁹¹. Elles pourraient également obtenir l'accès à l'ensemble des documents concernant les machines à voter.

Sous conditions d'une désignation anticipée de quelques jours⁹² et d'une intervention avant le jour du scrutin, ces Commissions de contrôle pourraient parfaitement assister aux opérations de configuration des machines à voter, contrôler les documents relatifs aux interventions sur les machines, les numéros de scellés. Le cas échéant, si leurs pouvoirs de contrôle le permettent, les Commissions pourraient procéder à des tests de fonctionnement des machines et, le cas échéant, demander ou faire procéder à des saisies des éléments logiciels des machines ou à des saisies réelles d'une ou plusieurs machines⁹³ permettant de s'assurer de la conformité des dispositifs employés aux agréments délivrés. Ces saisies pourraient être diligentées dans des formes inspirées des saisies en matière de contrefaçon de logiciel. Elles pourront de ce fait nécessiter l'intervention d'un commissaire de police, d'un huissier de justice ou du juge. De telles procédures en raison de l'incidence qu'elles peuvent avoir sur la bonne organisation de l'élection ne devront pas, en tout état de cause, être de plein droit et devraient naturellement pouvoir être justifiées par des motifs légitimes concernant le bon déroulement de l'élection.

Au surplus, il peut être envisagé qu'une telle procédure de saisie de logiciels soit diligentée, à la discrétion d'une autorité de contrôle et de façon aléatoire, sur des lots de machines.

Un ou plusieurs techniciens en informatique pourraient être adjoints aux Commissions, soit à titre de membres, soit en tant que délégués, après vérification de leurs compétences techniques.

⁹¹ Cela pourrait se faire dans les mêmes termes que ceux fixés par les alinéas 3 et 4 de l'article L. 85-1 du Code électoral

⁹² Éventuellement augmentation du taux d'indemnisation des membres
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000399507&dateTexte=&fastPos=1&fastReqId=1899256561&oldAction=rechTexte>

⁹³ Dans la limite du stock permettant d'assurer le bon déroulement de l'élection

Le Forum des droits sur l'internet recommande que le champ de compétence des Commissions de contrôle des opérations de vote instituées par l'article L. 85-1 du Code électoral soit étendu au contrôle des opérations précédant le scrutin.

Il recommande que la désignation des Commissions soit anticipée pour qu'elles puissent exercer leur mission de contrôle dans un délai compatible avec celui lié à la configuration des machines à voter.

Il recommande que les Commissions de contrôle puissent bénéficier d'une expertise technique.

Il recommande que les pouvoirs de contrôle exercés par les Commissions permettent que soient effectués des tests de fonctionnement et éventuellement qu'il puisse être procédé à des actes de saisies effectués sur les éléments logiciels ou à des saisies réelles sur les matériels utilisés pour l'organisation de l'élection et ceci avant ou le jour de l'élection.

Les Commissions interviendraient également le jour de l'élection.

b. – Les dispositifs de contrôle couvrant le jour de l'élection

Du point de vue du rituel républicain lié au vote, le jour de l'élection est par définition le jour le plus important pour l'électeur.

Avant l'ouverture du scrutin, les opérations de déstockage et de distribution des machines affectées aux bureaux de vote et éventuellement de remise des clefs d'authentification aux Présidents et assesseurs paraissent pouvoir être formalisées dans les conditions prévues par la circulaire du 1^{er} février 2008 concernant le stockage sécurisé⁹⁴.

L'initialisation des machines et la réalisation des procédures de test ont pu donner lieu à un contentieux. Le refus opposé par un Président de bureau de vote à la réalisation d'un scrutin « à blanc », avant l'ouverture du scrutin officiel, a été légitimé par le Conseil constitutionnel qui a indiqué qu'une telle procédure n'était pas prévue par le droit électoral⁹⁵.

À ce stade, les opérations de contrôle et d'autotest du fonctionnement des machines à voter reposent largement sur les exigences du règlement technique. L'édition du procès verbal dit d'initialisation de la machine ne permet, à cet égard, que l'établissement d'éléments factuels concernant la machine⁹⁶. Ce procès-verbal pourra être complété par toutes les vérifications matérielles pertinentes directement accessibles aux membres du bureau de vote. Il pourra ainsi être vérifié le numéro de série de la machine, l'état et les numéros des scellés, la présentation des candidats ou listes...

Les opérations de vote proprement dites ne paraissent pas être celles qui, du point de vue de la sécurité, sont les plus problématiques⁹⁷. La surveillance constante des machines à voter par les électeurs, les membres du bureau et dans une moindre mesure les délégués des candidats et les Commissions de contrôle des opérations de vote paraissent limiter grandement toute possibilité d'intervention directe sur la machine, la réalisation des opérations de contrôle lors de la phase de paramétrage étant de nature à réduire les risques.

⁹⁴ Supra p. 28

⁹⁵ La prévision d'une procédure complémentaire de test à celle prévue par les articles L. 63 et R. 55-1 du Code électoral ne pourrait être de nature à retarder l'ouverture du scrutin. Si une telle procédure devait être envisagée, elle devrait, en tout état de cause, résulter de la demande d'une ou de plusieurs catégories de personnes clairement identifiées. Ces personnes pourraient être les membres du bureau de vote ou les membres d'une Commission de contrôle des opérations de vote, voire les délégués des candidats

⁹⁶ Date heure, numéro de bureau, n° du firmware...

⁹⁷ Logiquement, les atteintes au fonctionnement des machines à voter devraient être portées lors d'une phase antérieure au jour de l'élection. Le déclenchement d'un programme malveillant pourrait être cependant synchronisé avec cette phase ou produit par une manipulation de touches précises

Si un dépouillement de l'urne électronique est bien évidemment réalisé, il apparaît que cette opération est l'objet d'une critique majeure car aucun recomptage des bulletins ne peut être réalisé. En réalité, le recomptage est toujours possible et correspond à la répétition de l'opération de dépouillement de l'urne qui conduit nécessairement à l'application de la même méthode de comptage à un même lot de bulletins, par un même processus informatique. Il aboutit donc au même résultat.

Si le procédé de comptage est le même et qu'il est corrompu par une erreur de programmation ou compromis dans sa sécurité, le résultat qu'il produira ne différera pas et apportera toutes les apparences de la perfection. Il en ira de même si le vice affecte, non pas le procédé de comptage, mais l'enregistrement et l'imputation des bulletins à tel ou tel candidat⁹⁸.

Il s'ensuit que ce sont essentiellement les aspects de sécurité, de transparence et de perfection des machines qui sont mis en cause plus que la possibilité ou non d'effectuer un nouveau décompte des voix. Les technologies hybrides recourant aux bulletins dématérialisés et papier visent pour partie à pallier ce risque. Elles doivent en effet permettre à l'électeur de vérifier le sens de son vote. Elles permettent également de s'assurer, par comparaison des contenus des urnes (numérique et analogique), à travers deux méthodes de comptage (automatique sur bulletins dématérialisés, comptage manuel sur bulletins papier), de la cohérence des résultats.

Plusieurs techniques de recomptage peuvent donc être envisagées « Une méthode très simple de recomptage consiste à demander au système de vote électronique de procéder à un second décompte. On peut également transférer l'urne électronique dans un système de vote électronique analogue, mais distinct, et procéder au second décompte sur ce système. Une troisième possibilité consiste à recompter les suffrages au moyen d'un système de vote électronique différent du premier, mais compatible avec lui. Une quatrième option consiste à éditer des bulletins papier à une certaine étape de la procédure de vote et à les utiliser pour le recomptage⁹⁹. »

Dans cette perspective, il paraît donc possible d'envisager que puissent être développés des systèmes de dépouillement différents de ceux utilisés par les machines à voter ou détenus en la garde des collectivités. De tels dispositifs ne permettent pas de s'assurer que les votes ont été correctement enregistrés au profit de tel ou tel candidat ou liste mais que l'opération informatique finale qui permet de restituer le nombre de vote obtenu par candidat produit un résultat sincère.

Sommairement, cette procédure conduirait à faire détenir le dispositif de recomptage par un tiers dont l'indépendance est garantie¹⁰⁰ et à rendre impossible toute manipulation sur l'urne électronique postérieurement à l'ouverture de la phase de dépouillement. Elle conduirait à faire procéder par le bureau de vote à un recomptage sous la surveillance de l'autorité de contrôle de l'élection et en public.

Le choix d'une telle procédure induirait une modification des dispositions du Code électoral visant à permettre lors du dépouillement un nouveau comptage des bulletins présents dans l'urne.

Par principe, ce nouveau comptage ne pourrait être réalisé hors du lieu de vote ou postérieurement à l'annonce du résultat. Ce changement n'est donc pas sans incidence sur le déroulement d'une élection tel qu'il est actuellement conçu. La valeur probante de chacune des opérations de comptage devra par ailleurs être tranchée : en cas de discordance, le juge électoral pourra être saisi et les éléments de preuve conservés¹⁰¹.

⁹⁸ Voir en ce sens Conseil de l'Europe COE Recommandation (2004) 11 norme 26 point 64 http://www.coe.int/t/f/projets_integres/democratie/02_activite/E9s/02_vote_%E9lectronique/01_recommandation/5634-4-ID936-Rec-2004-11_F.pdf

⁹⁹ Voir en ce sens COE Recommandation (2004) 11 norme 26 point 63 loc. cit.

¹⁰⁰ Par exemple la Commission de contrôle des opérations de vote, le juge électoral

¹⁰¹ Par une saisie ou mise sous séquestre

Du point de vue technique, les spécifications des machines à voter, concernant notamment les formats de fichiers et les caractéristiques physiques des urnes électroniques, devraient être communiquées à la personne chargée du développement du second système compatible¹⁰² postérieurement à la délivrance de l'agrément et avant toute utilisation. Il est évident que ce nouveau prestataire ne saurait être lié au fabricant de la machine à voter.

Le Forum des droits sur l'internet recommande qu'il soit envisagé une procédure nouvelle de recomptage lors du dépouillement d'une urne électronique.

Cette procédure nouvelle devrait être basée sur une technique différente de celle utilisée par le fabricant et placée sous la garde de l'organisateur de l'élection.

La détention des dispositifs permettant de réaliser le nouveau dépouillement devra être assurée par un organisme tiers à la collectivité ou au fabricant du système de vote.

La mise en œuvre de cette seconde procédure de comptage sera assurée par le bureau de vote lors du dépouillement et sera réalisée sous la surveillance d'une autorité de contrôle de l'élection.

Les commissions de contrôle des opérations de vote jouent un rôle important pour la régularité des opérations de vote. Si d'évidence elles sont compétentes dans le cas où sont utilisées des machines à voter, il importe que leur champ de compétence couvre explicitement celles-ci aussi bien avant que le jour de l'élection. Ces Commissions gagneront à disposer d'une bonne connaissance préalable des technologies utilisées pour assurer un scrutin électronique.

Comme il a été dit précédemment, si la possibilité d'un nouveau comptage des bulletins doit être retenue, il importe que celui-ci soit opéré dans des conditions différentes du premier. Le bureau de vote reste à l'évidence le seul à pouvoir réaliser légitimement cette opération avant la proclamation du résultat. Il peut cependant être envisagé d'associer une autorité indépendante, comme la commission de contrôle des opérations de vote, non pas à l'opération elle-même, mais à la possibilité de la réaliser et à la surveillance de l'opération. À cet égard, les Commissions pourraient détenir les dispositifs de recomptage et vérifier la régularité de la mise en œuvre de ces dispositifs.

Dans cette hypothèse se pose nécessairement la question de la raison du déclenchement d'une procédure de recomptage. Une telle procédure est en effet susceptible de retarder la fin des opérations de dépouillement. Elle présume la possibilité d'une différence entre l'un ou l'autre compte, ce pour quoi elle est d'ailleurs conçue. Il apparaît évident, qu'en cas de différence, il appartiendra au juge saisi de se prononcer sur la régularité de l'élection.

Pour décider de la mise en œuvre de la procédure de recomptage, plusieurs solutions sont envisageables. Tout d'abord, l'appréciation de l'opportunité d'une telle procédure peut être laissée aux électeurs ou candidats.

Une décision du Conseil d'État vient cependant préciser le rôle du bureau de vote face à une demande de recomptage. Dans le contentieux cité, trois candidats avaient obtenu le même nombre de voix, deux ont été élus au bénéfice de l'âge, le troisième candidat malheureux avait demandé un nouveau décompte¹⁰³. En l'absence d'irrégularité susceptible d'avoir entaché le dépouillement, le Président du bureau de vote a pu refuser.

Dans le cas du vote électronique, en l'absence d'intervention manuelle, et sauf à ce que des indices matériels puissent faire supposer une intervention sur la machine, il paraît plus que difficile de relever de telles irrégularités. La position du juge de l'élection doit à cet égard être prise en compte dans la définition des cas où un recomptage est possible.

¹⁰² Le règlement technique pourrait à cet égard prévoir des spécifications techniques liées aux formats d'enregistrement des données sur les mémoires des machines à voter faisant fonction d'urne

¹⁰³ CE 13 février 2002, Él. Mun. de Suilly-la-Tour
<http://legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008092965&fastReqId=1098406656&fastPos=3>

Les cas d'ouverture du double décompte sont à l'évidence la constatation d'irrégularités par le candidat ou ses délégués, par les électeurs et scrutateurs ou par la Commission de contrôle des opérations de vote.

Au-delà de cela, la procédure ne produira d'effet dissuasif ou réel que si, et seulement si, elle est disponible dans d'autres cas. Elle ne doit pas cependant conduire à freiner en toute circonstance le déroulement des opérations de dépouillement et être utilisée pour des fins manifestement dilatoires.

Il est donc possible, au regard de ces contraintes, d'envisager que la procédure puisse être déclenchée dans plusieurs cas par des personnes différentes.

- Par toute personne constatant une irrégularité et l'ayant fait inscrire au procès-verbal.
- Par tout membre du bureau de vote.
- Par les membres ou délégués des Commissions de contrôle des opérations de vote, soit en raison d'irrégularité ou en opportunité dans l'exécution de leur mission de contrôle et de surveillance.

Il peut également être envisagé de conférer aux Commissions de contrôle des opérations de vote la possibilité de réaliser les opérations de contrôle envisagées à des fins de test lors de la période précédant immédiatement l'élection.

Le Forum des droits sur l'internet recommande que le champ de compétence des Commissions de contrôle des opérations de vote instituées par l'article L. 85-1 soit clairement entendu comme visant également les opérations réalisées sur des machines à voter et qu'il permette le contrôle des dites machines à voter.

Il recommande que les pouvoirs de contrôle exercés par les Commissions permettent que soient effectués des tests de fonctionnement et éventuellement des actes de saisies conservatoires ou réelles effectués sur les éléments logiciels ou matériels utilisés pour l'organisation de l'élection et ceci avant ou le jour de l'élection.

Il recommande que les Commissions de contrôle puissent bénéficier d'une expertise technique.

Il estime que les commissions de contrôle pourraient être détentrices des dispositifs permettant un second comptage des bulletins présents dans les urnes électroniques.

Le déclenchement de la procédure de recomptage devra être prévu par le Code électoral et ne pas être limité aux cas de constatation d'irrégularités. Plusieurs cas pourront être prévus pour garantir l'effectivité du contrôle à réaliser.

2. – La question de la sécurité technique des machines à voter

Concernant les aspects liés à la sécurité, il convient de noter que, dans le cas du vote papier, la procédure organisée par le législateur et le pouvoir réglementaire fait appel à un élément technique inerte, une urne transparente, dont le fonctionnement ne dépend que des membres du bureau de vote. L'électeur et les délégués sont associés tout au long des opérations de vote au contrôle du bon fonctionnement du bureau de vote et au respect des textes mais ils n'interviennent pas directement sur l'urne.

La sécurité de l'urne n'est donc pas fondée sur des éléments technologiques. Seuls la transparence et les dispositifs de fermeture (cadenas et clapet) assurent la sécurité de l'urne. Les opérations d'ouverture des urnes et de mise sous enveloppes de centaines puis de dépouillement assurent la sécurité postérieurement au vote, lors de la phase jugée la plus sensible¹⁰⁴.

Dans le cas du vote par machine à voter, la question de la sécurité se dédouble.

¹⁰⁴ En témoigne le degré de raffinement de cette procédure dans le Code électoral

Elle se pose directement au niveau de la conception des machines et donc du règlement technique qui fixe les contraintes techniques propres à ces machines. Elle se pose également au niveau de la procédure d'agrément des machines type et du contrôle de conformité.

Les critiques portées contre les machines à voter concernent l'une et l'autre de ces phases. Elles stigmatisent « l'opacité » des machines qui ne permettrait pas aux citoyens de s'assurer de la qualité de la conception technique ou de l'absence d'une fraude originelle. Il est également reproché à l'État, et spécialement le ministère de l'Intérieur, d'être seul responsable de l'agrément et de disposer d'une position privilégiée interdisant tout contrôle direct par le citoyen sur la procédure permettant l'utilisation d'un type de machine. Cette position privilégiée, et suspectée, proviendrait de la conjonction de plusieurs éléments : la maîtrise de la définition du règlement technique, la possibilité de désigner les organismes de contrôle et la faculté de se prononcer sur l'agrément des modèles types.

La chaîne de confiance se trouverait donc, là encore, rompue. L'électeur ne disposerait d'aucun moyen *ex ante* de vérifier la conformité des machines et de s'assurer de leur innocuité pour la sincérité du scrutin.

Pour reconstituer cette chaîne de confiance, il pourrait être envisagé de modifier les conditions de l'agrément des machines en renforçant la transparence de la procédure d'agrément et de rehausser les exigences de sécurité prévues par le règlement technique.

a. – Au niveau de la procédure d'agrément

La procédure d'agrément a été mise en cause, notamment à l'occasion des contentieux de l'année 2007. Deux critiques ont été formulées, l'une tenant à la capacité juridique du ministre de l'Intérieur à délivrer un agrément ; l'autre tenant à l'inspection du modèle type de la machine par un organisme agréé et à l'impossibilité pour le citoyen d'accéder aux éléments d'appréciation délivrés aux services du ministère de l'Intérieur.

Dans son rapport rendu à la suite de l'élection présidentielle de l'année 2007, la mission d'évaluation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)¹⁰⁵ prenait position sur plusieurs points.

L'OSCE pointait ainsi plusieurs difficultés et sujets de préoccupation qui pourront être pris en compte pour l'avenir.

La procédure d'agrément et l'audit des machines prennent une importance cruciale dans la mise en œuvre d'une procédure de vote électronique. Alors que dans un système de vote papier, l'essentiel du contrôle s'exerce le jour de l'élection, dans le cas du vote électronique par machines à voter, la sécurité attendue des systèmes doit être garantie dès le moment de la décision d'agrément. Le contrôle opéré sur cette phase présente donc un degré de criticité majeur car il conditionne l'équipement des collectivités en machines à voter.

L'OSCE s'inquiétait ainsi du fait que les organismes agréés de contrôle disposent d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation des exigences posées par le règlement technique.

Outre les conditions d'élaboration du règlement technique, la phase d'inspection des modèles types doit gagner en transparence. Cette phase d'inspection se déroule en deux temps. Le premier voit l'établissement d'une grille d'inspection par le prestataire agréé en fonction du règlement technique. Dans un second temps, il est procédé à l'inspection de la machine type présentée par le fabricant.

Il apparaît donc que l'organisme agréé peut disposer d'une double mission. Tout d'abord, il doit établir sa grille d'analyse des machines à voter à partir du règlement technique, ce

¹⁰⁵ http://www.osce.org/documents/odihr/2007/10/27066_fr.pdf

qui peut nécessiter des précisions. Ensuite, il doit procéder à l'inspection proprement dite en fonction des méthodes de contrôle retenues.

La latitude laissée à l'organisme d'inspection peut conduire celui-ci à apprécier les exigences formulées par le règlement technique si celles-ci s'avèrent insuffisamment précises.

Il est donc envisageable que les exigences, en fonction de leur degré de criticité, soient associées à une procédure d'inspection définie par avance.

Le Forum des droits sur l'internet recommande que chacune des exigences concernant les machines à voter portées au règlement technique puisse être associée à une procédure d'inspection déterminée en amont pour limiter la marge d'appréciation.

À défaut, il pourrait être envisagé une validation de la grille d'analyse par l'organisme en charge de l'accréditation de l'organisme d'inspection. L'organisme en charge de la définition du règlement technique pourrait à cet égard être associé.

Il a été également reproché l'impossibilité d'accéder aux rapports d'expertises. Il est apparu lors des auditions que le document établi par l'organisme de contrôle était communiqué au fabricant/distributeur de la machine qui pouvait, selon certaines conditions contractuelles, décider de sa communication à des tiers.

Le refus opposé à un demandeur d'accéder au contenu d'un des rapports d'expertises a donné lieu à une saisine de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)¹⁰⁶. Cette dernière, dans une décision du 3 février 2006, a décidé que le « secret industriel et commercial », qui couvrait un certain nombre d'éléments rapportés dans le rapport d'expertise, comme le risque pour le bon déroulement des élections que faisait peser la communication de ces documents, justifiait le refus opposé par le ministère de l'Intérieur au demandeur.

Dans une décision du tribunal administratif de Versailles¹⁰⁷, rendue le 21 avril 2007, il fut cependant accordé à la partie demanderesse la communication d'une partie d'un rapport d'expertise établi par le bureau Veritas en vue de l'agrément d'un modèle type ; cet élément étant déterminant pour l'examen de la requête formulée par le demandeur devant le tribunal.

Il apparaît donc que, pour certains, l'accès aux conditions d'examen des machines types et au contenu du rapport d'expertise communiqué au ministère de l'Intérieur revêt un intérêt. Une amélioration de l'accès à ces documents étant souhaitée par souci de transparence

La décision de la CADA met en avant le secret industriel et commercial et le risque que ferait courir la communication de ce document pour le bon déroulement de l'élection. Sur le premier point, l'article 6 II de la loi du 17 juillet 1978 exclut la communication, à des tiers, des documents dont la révélation peut porter atteinte au secret industriel ou commercial. Le second point se fonde sur le I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 en ce qu'il rend non communicables les documents pouvant porter atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État.

Pour autant, la communication de ces rapports peut être de nature à garantir une meilleure transparence des procédures d'agrément et de ce fait, à lever une part des oppositions ou des craintes formulées à propos des machines à voter.

Il pourrait donc être envisagé, moyennant une disposition législative spéciale, d'organiser cet accès à des fins de contrôle. Cet accès peut être conçu comme un accès limité à différentes catégories de personnes ou, au contraire, être ouvert à toute personne qui en fait la demande.

¹⁰⁶ La décision de la CADA n'a pas été publiée au JO, une copie est disponible sur le site ordinateurs-de-vote.org

¹⁰⁷ Précit.

La sensibilité des documents, avancée par la CADA dans sa décision, plaide cependant pour une limitation des bénéficiaires de cet accès. Il peut ainsi être envisagé un accès sans transmission de copie¹⁰⁸ ou limité à des personnes précises.

La désignation des bénéficiaires d'un droit de regard devrait se faire sans considération des personnes. Seul devrait primer l'intérêt des personnes à la bonne marche des élections.

Les parlementaires, les représentants des collectivités territoriales autorisées à s'équiper de machines à voter par arrêté préfectoral et les partis politiques sont naturellement les premiers intéressés. L'ouverture à la société civile est également envisageable mais elle présente en elle-même un risque accru de divulgation d'éléments présentant un intérêt concurrentiel avéré pour les différents concepteurs de machines à voter.

Dans tous les cas, les personnes autorisées à accéder aux documents visés devraient pouvoir le faire directement ou en se faisant représenter par un expert.

Le Forum des droits sur l'internet recommande aux pouvoirs publics de rendre accessibles, dans des conditions définies par la loi et le règlement, les rapports d'expertises des organismes de contrôle réalisés en vue de l'autorisation d'agrément des machines types.

La communication de ces documents pourrait être réservée à certaines catégories de personnes ou organismes et notamment aux parlementaires, aux représentants des collectivités autorisées à s'équiper de machines à voter par arrêté préfectoral et aux partis politiques.

Cet accès ne doit pas conduire à une publicité des documents ; il doit se faire dans un cadre précis de confidentialité connu et accepté de tous.

Cette communication des rapports d'expertises doit préférentiellement intervenir en amont de la décision d'agrément et permettre aux bénéficiaires du droit d'accès de porter à la connaissance de l'administration leurs éventuelles observations.

Mécaniquement, la prévision d'une telle procédure entraînera un allongement du délai d'obtention de l'agrément. Les dernières expériences liées à la publication tardive d'un agrément invitent à réfléchir à la fixation d'une date butoir pour l'obtention d'un agrément par un fabricant/distributeur¹⁰⁹.

Dans le même souci d'une transparence accrue, il pourrait être envisagé que les modèles types subissent une contre inspection si les conclusions des rapports d'expertises des organismes de contrôle ou la décision d'agrément sont contestées. La difficulté tient alors à la désignation d'un expert indépendant et au coût.

Il est à noter que le principe même de la contre-expertise présente des difficultés. Tout d'abord, les organismes de contrôle sont eux-mêmes agréés par un organisme de certification qui contrôle leurs procédures et garantit la qualité de leur intervention. La contre-expertise est donc de nature à faire peser une suspicion sur l'impartialité et l'indépendance des organismes de contrôle.

Ensuite et plus fondamentalement, l'imputation du coût d'expertise au demandeur de l'agrément représentant pour ce dernier une dépense importante, il ne paraît pas équitable de lui faire assumer le coût d'une contre-expertise demandée par un tiers. Dès lors, soit ce coût est pris en charge par le demandeur (parti politique, parlement, collectivité territoriale), soit il l'est par l'État.

Dans tous les cas, ce coût n'est pas négligeable et peut rendre inopérante toute idée de contrôle ou conduire à des procédures coûteuses pour la collectivité publique.

¹⁰⁸ Par exemple par une procédure dite de *data room*

¹⁰⁹ Une telle date permettrait également aux collectivités de procéder au renouvellement de leurs parcs de machines à voter sans être dépendante pour leur choix d'un hypothétique agrément à venir

Il paraît donc dans ces conditions raisonnable de ne prévoir le recours à une procédure de contre-expertise que pour des demandes circonscrites à des points particuliers.

b. – La modification du règlement technique

Une part non négligeable des critiques adressées au vote électronique provient d'une crainte exprimée sur la sécurité de conception des machines ou d'un risque de subversion des concepteurs de ces machines.

Plusieurs auditions du groupe de travail ont été directement liées au règlement technique. Il ne saurait être question dans le présent document de reformuler ce règlement mais de pointer plusieurs sujets essentiels dans la perspective d'un nouveau règlement.

De façon générale, on peut estimer que le règlement technique révisé, s'il doit conduire à la conception de nouveaux dispositifs de vote électronique, doit pouvoir s'appuyer sur « une évaluation détaillée des risques qui peuvent compromettre le bon déroulement de l'élection ou du référendum concerné¹¹⁰ ».

Cette évaluation des risques, comme la rédaction du règlement technique, pourraient être confiées à des experts indépendants intervenants lors des phases successives de réalisation du règlement technique. Ce travail pourrait être fait sous le contrôle du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN). Le document pourrait au final être soumis, pour avis, à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Le Forum des droits sur l'internet recommande que la rédaction du règlement technique soit confiée, pour chacune de ses phases, à des tiers indépendants.

La production du règlement technique pourrait être réalisée sous le contrôle du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) et soumis à l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

L'évaluation des modèles types conduit les organismes de contrôle à apprécier la conformité de ces modèles vis-à-vis des exigences formulées au règlement technique. Le degré de précision de ce règlement conditionne donc dans une grande mesure la marge d'appréciation laissée à l'organisme de contrôle.

Le contentieux électoral et par la suite les observations de l'OSCE ont attiré l'attention sur l'évaluation des modèles types.

Il pourrait ainsi, pour limiter la marge d'interprétation des exigences du règlement technique, être procédé à un classement des exigences en fonction de leur degré de sensibilité.

La définition précise des points jugés critiques pourrait à cet égard être un bon indicateur pour les examinateurs et les concepteurs de machines à voter. Sur ces points critiques, qui tiendront pour l'essentiel à la sécurité, au contrôle et à l'auditabilité du système, les exigences pourront être formulées de manière plus précise.

Il paraît donc important que les points jugés critiques soient clairement identifiés et que le règlement technique limite les marges d'appréciation des organismes de contrôle. Pour ce faire, les spécifications techniques attendues des machines à voter en matière de sécurité pourraient être plus directement définies non pas en termes d'objectifs mais de moyens mis en œuvre.

¹¹⁰ COE recommandation (2004) 11 annexe III p.15

Le Forum des droits sur l'internet recommande que les exigences du règlement technique puissent être identifiées par leur degré de criticité.

Chaque exigence concernant un point ou une fonctionnalité peut, à cet égard, être définie par son degré de criticité et donc préciser l'attention qu'il convient d'y apporter.

Il recommande que les exigences de sécurité soit définies plus précisément en termes de moyens mis en œuvre et que les objectifs de sécurisation soient liés aux risques connus.

D'une façon générale, concernant les aspects de sécurité, plusieurs personnes auditionnées ont pu estimer que le caractère paramétrable et évolutif des machines était de nature à augmenter les risques pour la sécurité.

Il paraît donc possible d'envisager que le règlement technique limite les exigences d'adaptabilité ou les possibilités de paramétrages des machines à voter comme les fonctions non essentielles. La conception des dispositifs électroniques pourrait être concentrée sur leurs principales fonctions attendues.

- présentation des choix ;
- dématérialisation du bulletin ;
- enregistrement ;
- dépouillement et restitution du résultat.

Le Forum des droits sur l'internet recommande que le règlement technique recentre les fonctionnalités des machines sur leur fonction de base (présentation des choix, dématérialisation du bulletin, enregistrement des votes, dépouillement).

Il recommande de limiter les fonctions des machines à voter aux opérations essentielles et de limiter le caractère paramétrable par l'utilisateur.

Certains points dans le règlement technique de 2003 paraissent avoir insuffisamment été pris en compte. L'évaluation des aspects logiciels est un exemple de ce manque. Il paraît impératif que la dimension logicielle soit tout spécialement adressée dans le futur règlement technique.

Il pourrait être par ailleurs important de prévoir une série d'exigences pour l'ensemble des dispositifs périphériques connectés aux machines à voter ou qui sont utilisés pour en assurer le fonctionnement. Seront spécialement visés les dispositifs de configuration utilisés par les collectivités ou ceux utilisés pour réaliser la centralisation ou le dépouillement des résultats.

Le Forum des droits sur l'internet recommande que le règlement technique intègre au nombre de éléments devant être inspectés et agréés l'ensemble des périphériques matériels connectés à la machine à voter ou des logiciels utilisés pour assurer le fonctionnement des machines à voter ou l'exploitation des résultats.

Enfin, pour permettre l'action des organes de contrôle des opérations électorales et notamment la possibilité de faire effectuer un nouveau décompte, il pourrait être envisagé de rédiger un règlement annexe. Ce document rédigé, pour chaque type de machine, il serait destiné à la définition et à la production des matériels et logiciels permettant d'assurer un contrôle sur les machines à voter et leurs accessoires.

Ce règlement annexe permettrait la conception d'outils autonomes et indépendants de contrôle des machines à voter¹¹¹.

La conception et la production de tels outils de contrôle devraient être confiées à des tiers aux producteurs et distributeurs des machines à voter agréées. L'usage des matériels et logiciels ainsi produits serait réservé aux organismes de contrôle.

¹¹¹ Des dispositifs permettant de s'assurer de ce que le firmware présent dans une machine est identique à celui qui a été agréé pourraient ainsi être conçus

Le Forum des droits sur l'internet recommande que soit envisagée la possibilité, en complément du règlement technique, de faire développer des outils de contrôle dédiés à chaque modèle type agréé.

La conception et la production de ces outils de contrôle répondraient elles-mêmes à un règlement annexe.

POSITION MINORITAIRE DE L'APRIL

POSITION DE L'APRIL SUR LE PROJET DE RECOMMANDATION SUR LE VOTE ÉLECTRONIQUE DU FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET

Le 2 février 2008, l'April [a annoncé son retrait](#) du groupe de travail [« Vote électronique et modernisation du processus électoral »](#) et publié sa [position concernant le vote électronique](#).

« Bien que le sujet du vote électronique ne soit pas directement le cœur de l'objet de l'association (promotion et défense du logiciel libre), l'April a pris position lorsque le logiciel libre était concerné et en raison du problème démocratique posé par les ordinateurs de vote. [...] l'April est contre le vote électronique dans le cadre des élections institutionnelles et [...] l'utilisation de logiciels libres n'est pas suffisante pour rendre le vote électronique acceptable. L'ouverture du code ne permet pas à tout citoyen de vérifier le fonctionnement d'un ordinateur de vote, car cela impliquerait que chaque citoyen soit un expert en informatique ; le citoyen n'a donc plus moyen de contrôler le déroulement de l'élection et le comptage des voix. Par ailleurs la publication du code n'implique pas qu'il s'agit bien de celui réellement utilisé ou que le logiciel et le matériel fonctionnent correctement. [...] Il faut en effet garantir cinq principes, transparence, confidentialité, anonymat, sincérité, unicité, et de manière générale obtenir la confiance des électeurs dans le système électoral, en permettant une vérification du scrutin par chaque citoyen. »

1. La question du vote électronique en France ne doit pas seulement faire l'objet d'« études auprès d'échantillons représentatifs des électeurs français et des électeurs inscrits sur les listes électorales de communes utilisatrices de machines à voter¹¹² » ou d'une saisie du Parlement et des services du ministère de l'Intérieur¹¹³, mais bien d'un débat public ouvert à tous (citoyens, scientifiques, société civile, etc.) comme a pu l'être le [débat national sur la carte d'identité électronique](#) en 2005. Ceci est évoqué comme une « nécessité¹¹⁴ » dans le rapport, mais ne fait pas l'objet d'une recommandation.
2. Il est recommandé que « la question du vote par machine soit abordée de la même façon en raisonnant globalement sur le processus de vote électronique et en procédant par équivalence pour assurer des conditions de vote équivalentes.¹¹⁵ », avant de préciser qu'« il ne paraît pas possible d'offrir un contrôle citoyen direct identique au vote papier. » et que « le débat doit donc conduire à un arbitrage sur l'acceptabilité sociale de la modification d'un processus électoral qui limite la possibilité d'un contrôle citoyen.¹¹⁶ » La perte du contrôle citoyen direct dans une élection démocratique n'est pas acceptable pour l'April ; l'absence de réel contrôle citoyen suffit à ne pas assurer des conditions de vote équivalentes.
3. Il est recommandé que la communication des « rapports d'expertises des organismes de contrôle réalisés en vue de l'autorisation d'agrément de machines types [...] pourrait être réservée à certaines catégories de personnes ou organismes et notamment aux parlementaires, aux représentants des collectivités autorisées à s'équiper de machines à voter par arrêté préfectoral et aux partis politiques¹¹⁷ ». En dehors du fait que cela n'assure pas des conditions de vote équivalentes au vote papier avec des urnes transparentes, l'April considère que le « secret industriel et commercial » et la sécurité par l'obscurité au prétexte d'une hypothétique « atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État » ne doivent pas être opposées au contrôle citoyen direct dans une élection institutionnelle, dans une démocratie.

¹¹² Recommandation de la partie I.A.3

¹¹³ Recommandation de la partie II.A.1

¹¹⁴ Titre de la partie II.A.1 « La nécessité d'un débat public approfondi »

¹¹⁵ Recommandation de la partie II.A.3

¹¹⁶ Partie II.B.1

¹¹⁷ Recommandation de la partie II.B.2

ANNEXES

ANNEXE 1 – COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Représentants des acteurs économiques :

- **Cecurity.com**
Arnaud BELLEIL
Directeur associé
- **Election-europe.com**
Régis JAMIN
Directeur
- **France-Election**
Hervé PALISSON
Directeur

Représentants des utilisateurs :

- **Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques (CNAFC)**
Pierre de BERNIERES
Représentant
- **Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)**
Olivier GERARD
Coordonnateur Média-TIC
- **Villes-internet**
Florence DURAND-TORNARE
Déléguée Générale
- **Ville d'Issy les Moulineaux**
Eric LEGALE
Directeur d'IssyMédia

Experts :

- **Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)**
Bernard MALIGNER
Ingénieur d'études
- **Centre de Recherches Politiques de Sciences Po (CEVIPOF)**
Thierry VEDEL
Chercheur
- **Université Panthéon-Assas (Paris II)**
Gilles GUGLIELMI
Professeur

Observateurs des pouvoirs publics :

- **Conseil Constitutionnel**
Guy PRUNIER
Chargé de mission (jusqu'au 31/12/2007)
- **Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)**
Olivier LESOBRE
Attaché Division des affaires publiques et sociales
- **Ministère de l'Intérieur, Bureau des élections**
Audrey MARCO
Chargée d'Etudes juridiques
Guy PRUNIER
Chargé de mission (à compter du 1er janvier 2008)
- **Premier ministre, Centre d'Analyse Stratégique**
Benoît VERRIER
Chargé de Mission

La coordination des travaux est assurée par Stéphane GRÉGOIRE, juriste chargé de mission au Forum des droits sur l'internet.

ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Collectivités territoriales :

- **Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)**
Ludovic PIRON-PALLISSER
Chef de projet TIC, solidarité numérique et développement durable
- **Ville de Brest**
Luc MOAL
Responsable du service Elections
- **Ville d'Issy les Moulineaux**
Eric LEGALE
Directeur d'IssyMédia
- **Ville de Reims**
Mylène DUCRET
Directeur général des services
Roger VACHE
Adjoint au maire
Dany LELONG
Chef de service élections et recensements
- **Ville de Rennes**
Nicolas LETELLIER
Direction des Prestations Administratives à la Population - Service
Recensement - Innovations technologiques
- **Ville de Vandœuvre-lès-Nancy**
Olivier SIMON
Directeur général des services

Fabricants et distributeurs :

- **Société ES&S (machines Ivotronic)**
Denis MUTHUON
Directeur Marketing
- **Société France-Election (machines Nedap)**
Hervé PALISSON
Directeur
Jean-Yves LE GALL
Directeur de la communication

Experts techniques et organisme de certification :

- **CNRS laboratoire VERIMAG (UMR 5104)**
David MONNIAUX
Enseignant-Chercheur
- **Betapolitique.fr**
Nicolas Barcet
Consultant en informatique
- **Bureau Veritas**
Éric BLANC
Directeur du pôle Procédés
Patrick LEGRAND
Expert en sécurité de fonctionnement des systèmes programmés

ANNEXE 3 – PRÉSENTATION SCHÉMATIQUE DU POSITIONNEMENT POSSIBLE DES POINTS DE CONTRÔLE SUR LE CYCLE DE VIE D'UN DISPOSITIF DE VOTE.

Positionnement possible des « points de contrôle » sur les opérations électorales

