



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

DGII/Inf(2013)06

13 juin 2013

Quatrième réunion d'évaluation des développements dans le domaine du vote électronique depuis l'adoption de la Recommandation Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique
(Castle Hofen, Lochau/Bregenz, Autriche 11 juillet 2012)

Document préparé par la Direction générale de la démocratie

Direction de la gouvernance démocratique

1. La Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique a été adoptée par les délégués des Ministres en septembre 2004. Dans ce texte, les Etats membres sont invités à assurer un suivi de leur politique et de leur expérience en matière de vote électronique. Avec ses réunions biennales sur les évolutions intervenues dans le domaine du vote électronique, le Conseil de l'Europe offre une plateforme pour l'étude des nouveautés en question au niveau européen. Aussi a-t-il convoqué la quatrième de ces réunions le 11 juillet 2012 à Bregenz, en Autriche, afin d'examiner les faits nouveaux intervenus dans le domaine du vote électronique depuis la dernière réunion sur ce thème tenue à Strasbourg en novembre 2010¹. L'ordre du jour et la liste des participants figurent dans les annexes au présent rapport.

2. Cette réunion à laquelle sont représentés 13 Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que des observateurs représentant le BIDDH/OSCE, l'IFES et E-Voting.cc présent, a permis de partager des expériences, d'examiner des exemples recueillis dans les Etats membres et d'analyser les futurs avancées possibles dans le domaine du vote électronique.

3. Des rapports écrits intérimaires ont été soumis par l'Autriche, la République tchèque, la République de Moldova, les Pays-Bas, la Roumanie, l'Espagne et la Suisse, ainsi que par le BIDDH/OSCE. Après les remarques introductives du Secrétariat du Conseil de l'Europe, les représentants gouvernementaux ont exposé les progrès réalisés et les développements divers intervenus dans leurs pays respectifs.

4. Le rapport autrichien indique qu'il n'y a à l'heure actuelle en Autriche aucune base juridique pour la mise en œuvre d'élections électroniques au niveau fédéral, régional ou local. Toutefois, la mise en œuvre le 1^{er} avril 2012 de l'initiative citoyenne européenne dans tous les Etats membres a déclenché des discussions nationales sur les nouvelles formes de participation électronique. Les partis représentés au Parlement examinent actuellement un « plan démocratie » de grande envergure. Dans ce cadre, des outils participatifs spécifiques pourront être consolidés, tandis que l'utilisation de solutions électroniques pour les initiatives publiques est à l'examen.

5. Les représentants de la Belgique ont informé les participants des principes et du fonctionnement des dispositifs de vote « nouvelle génération » introduits par la Belgique. Le nouveau système de vote électronique sera mis à la disposition des municipalités pour les élections municipales et régionales du 14 octobre 2012.

6. Dans sa présentation sur les développements du vote électronique en République tchèque, le représentant a souligné qu'un projet pilote devait être introduit en 2014 à la suite d'une déclaration de programme 2010 du Gouvernement de la République tchèque.

7. Le représentant de la France indique que, pour les élections législatives de 2012, les expatriés ont pour la première fois bénéficié de la possibilité de voter par internet, en plus des traditionnels dispositifs de vote à distance, comme le vote par correspondance. Le nouveau système a séduit un grand nombre de votants, même s'il a généré parmi les opposants aux solutions électroniques quelques préoccupations et interrogations sur le plan de la vérification et de la sécurité.

¹ Le rapport de la troisième réunion, tenue à Strasbourg les 16 et 17 novembre 2010, est consultable en cliquant sur: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/E-voting/E_voting%202010/Biennial_Nov_meeting/GGIS\(2010\)19%20F_rapport%20de%20réunion%20fin%20_20%2012%2010.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/E-voting/E_voting%202010/Biennial_Nov_meeting/GGIS(2010)19%20F_rapport%20de%20réunion%20fin%20_20%2012%2010.asp#TopOfPage)

8. Le représentant de la Lituanie souligne que l'adoption par le Parlement lituanien de projets d'amendements à la loi relative aux élections concernant la validation du vote par internet aux élections est pendante, la dernière lecture étant intervenue en 2011. Parmi les raisons évoquées pour son rejet figurent la question de la sécurité sur internet et une certaine défiance envers les nouvelles technologies.

9. Le rapport de la République de Moldova met en avant l'application du système électronique de vote dans le cadre du « plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie nationale en faveur du développement de la société de l'information ». Les aspects clés en seront l'introduction en 2014 de la carte d'identité électronique pour les citoyens ainsi que le lancement éventuel de systèmes de vote électronique en 2015.

10. Un rapport du gouvernement des Pays-Bas au Parlement² souligne les leçons tirées de la suppression du vote électronique en 2006 ainsi que la nature des recommandations de la commission Korthals Altes sur l'organisation des modalités du vote électronique à l'avenir. Il est à noter que l'ensemble des critères applicables aux élections ne peut être statique, mais qu'il doit au contraire être constamment actualisé. Ces spécifications, comme le propose le rapport, devraient être développées en grande partie par des experts indépendants.

11. À propos du projet pilote de vote électronique aux élections locales de 2011, les représentants de la Norvège expliquent que l'objectif de ce dispositif était d'obtenir les résultats avec plus de rapidité et de précision, en réponse aux attentes des jeunes générations en matière de vote, et de faciliter l'accès aux résultats pour les expatriés et les personnes handicapées. En Norvège, plusieurs facteurs sont favorables au vote électronique : un large accès à l'internet et aux services publics, la complémentarité de la législation, des ressources économiques et académiques et, enfin, un niveau élevé de confiance dans l'administration électorale centrale. En ce qui concerne les réalisations en Norvège, il est souligné que cette nouvelle approche de la transparence permet un système totalement ouvert avec une vérification de bout en bout du cycle électoral, y compris le contrôle des électeurs au moyen des codes renvoyés – ce qui permet de renforcer la confiance des acteurs concernés. En conclusion, les représentants de la Norvège soulignent que la confiance du public est une condition essentielle au succès du vote électronique, parallèlement à une bonne infrastructure publique et à la mise à contribution de spécialistes universitaires, y compris les détracteurs du vote électronique, à un stade précoce et dans un calendrier qui prévoit au moins trois à quatre ans pour le développement de la phase pilote. Il est rappelé que le rapport de synthèse des projets norvégiens sera présenté en septembre.

12. Le rapport présente les conclusions d'une étude de faisabilité conduite en 2011 dans la perspective de la mise en œuvre d'un système électronique de gestion des élections (Romanian Electronic Elections Management System, EEMS), qui analyse les bénéfices d'un tel système pour les citoyens et la gouvernance démocratique.

13. Concernant l'Espagne, le représentant du ministère espagnol de l'Intérieur annonce aux participants que son ministère envisage un projet pilote de vote électronique non obligatoire, pour notamment expérimenter une procédure complémentaire de vote électronique à distance destinée aux ressortissants espagnols inscrits sur le fichier électoral des électeurs espagnols résidant en permanence à l'étranger (CERA). En 2011, la loi organique sur le régime électoral général³ a été

² Lettre du Gouvernement néerlandais envoyée au Parlement le 24 janvier 2012, intitulée : « Cadre pour le développement des spécifications pour le vote électronique prévues par la loi sur les élections ».

³ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio 2011, del Régimen Electoral General.

modifiée dans l'objectif de renforcer la sécurité juridique du vote à l'extérieur du pays (Out of Country Voting, OCV). Mais, cette modification comportant une procédure complexe d'inscription des électeurs, elle a conduit à une diminution considérable de l'OCV (passé de 31 % à un maigre 5 %).

14. À propos de l'évolution des projets de vote électronique en Suisse, le représentant du Gouvernement fédéral attire l'attention sur la première utilisation concluante du vote électronique par les citoyens suisses résidant à l'étranger, à l'occasion des élections fédérales en octobre 2011 : jusqu'à 53 % des électeurs suisses inscrits dans les cantons participants ont choisi cette méthode. Ces élections ont également été observées par le BIDDH/OSCE, qui a produit un rapport détaillé en janvier 2012. A ce jour, la moitié des cantons suisses ont proposé ce nouveau dispositif de vote, notamment aux expatriés suisses. En plus des nombreux tests de vote électronique lors de référendums fédéraux, de nombreux votes communaux et cantonaux ont eu lieu par internet ces 10 dernières années (dans la limite de 10 % de l'électorat suisse, comme le prévoit l'Ordonnance sur les droits politiques). La Suisse a fait de l'expansion du vote électronique pour ses ressortissants à l'étranger une priorité et envisage, à long terme, de le mettre à disposition sur tout le territoire. La Chancellerie fédérale prépare actuellement, sur la base d'une évaluation des tests conduits depuis 2006, le troisième rapport sur le vote électronique depuis son introduction, qui précise comment le nouveau dispositif de vote sera progressivement étendu. Ce rapport sera présenté au Conseil fédéral en 2013.

15. Le représentant du BIDDH/OSCE rend compte de l'expérience d'observation des élections et d'évaluation des nouvelles technologies de vote (New Voting Technologies, NVT), sur la base de plusieurs principes fondamentaux. Il note que la planification de l'observation est un défi compte tenu de délais plus longs et précise que, bien que nouvelles, ces technologies doivent se conformer aux normes et engagements en vigueur. Il souligne également qu'une méthodologie d'observation des nouvelles technologies de vote sera formellement énoncée dans un manuel pour l'observation des élections NVT dans un proche avenir.

16. Concernant le Guide pour la mise en œuvre du vote électronique de l'IFES/NDI, le représentant de l'IFES en précise l'objet et les grandes lignes. Son objectif est de présenter une feuille de route pour la mise en œuvre des technologies de vote électronique, en s'appuyant sur plusieurs études de cas et en mettant à profit les fondations précédemment posées en la matière. Qui plus est, le représentant expose les travaux de l'IFES sur l'évaluation du secret et les mécanismes de vérification individuelle dans le système de vote électronique norvégien, ainsi que sa conformité avec la Recommandation Rec(2004)11. En outre, un niveau élevé de confiance, du fait d'une forte utilisation, a été rapporté, avec notamment des réactions positives de la part du personnel de la Commission de gestion des élections.

17. Les rapports préparés pour l'étude révèlent que les expériences concrètes dans le domaine du vote électronique et sa mise en œuvre se généralisent dans les Etats membres. Comme lors des précédentes réunions biennales, les rapports montrent également que la recommandation a été largement appliquée par des pays qui utilisent, introduisent et pilotent des dispositifs de vote électronique et qu'elle a été acceptée comme référence essentielle.

18. Pour autant, si l'on examine aujourd'hui la recommandation à la lumière des expériences concrètes, des progrès technologiques et de l'émergence de nouveaux concepts depuis son adoption, on peut supposer à juste titre que le texte adopté en 2004 n'aborde pas dans leur globalité plusieurs questions significatives et qu'il contient quelques ambiguïtés dans ses dispositions et son exposé des motifs. De plus, il est noté qu'il serait bénéfique d'y introduire une distinction plus claire entre les dispositions relatives aux mécanismes de vote « non à distance » dans les bureaux de vote et les

modes de vote à distance par internet. Les participants soulignent également le déséquilibre entre des recommandations d'ordre général et celles qui abordent des points très détaillés.

19. A la lumière des considérations susmentionnées, les représentants des Etats membres présents à la réunion biennale **conviennent de recommander** que la **Recommandation Rec(2004)11** du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique soit **formellement actualisée**. Ils demandent au Secrétariat de porter cette **proposition à l'attention du Comité des Ministres** pour examen et décision éventuelle. Parallèlement, la réunion biennale met en exergue que, pour qu'une telle activité soit couronnée de succès, il lui faudrait un mandat clair, des ressources humaines et budgétaires suffisantes et un calendrier approprié.

20. Compte tenu de la situation budgétaire difficile et étant donné que l'actuel exercice court jusqu'en 2013, les participants suggèrent qu'une activité intergouvernementale d'établissement de normes, mandatée par le Comité des Ministres, puisse démarrer **au début du prochain exercice budgétaire biennal en 2014**.

21. Dans l'intervalle, les crédits budgétaires disponibles pour 2013 pourraient servir à quelques **missions de conseil préparatoires et à des réunions informelles d'experts**. Dans ce contexte, il est à noter que plusieurs Etats membres représentés à la réunion biennale (dont l'Autriche, qui assurera la présidence du Comité des Ministres de novembre 2013 à mai 2014) pourraient envisager quelques contributions volontaires extrabudgétaires afin de faciliter et d'accélérer les travaux.

22. La combinaison précitée de travail préparatoire informel en 2013, suivi d'un processus intergouvernemental de révision formelle de la Rec(2004)11 en 2014 pourrait permettre au Comité des Ministres d'adopter une recommandation actualisée la même année, marquant ainsi les 10 ans depuis l'adoption de la recommandation initiale en 2004.

23. Les participants à la réunion biennale estiment qu'une telle décision permettrait de confirmer si le Conseil de l'Europe souhaite rester un pionnier largement reconnu dans le domaine du vote électronique, en tant qu'unique entité en mesure d'établir des normes internationales concernant cet aspect significatif de la gouvernance démocratique – qui est un domaine de compétence clé de l'Organisation. De fait, la poursuite du travail de fixation de normes dans le domaine du vote électronique serait dans le droit fil de la Stratégie sur la gouvernance de l'internet 2012-2015 du Conseil de l'Europe (doc. CM(2011)175 final, adopté par le Comité des Ministres en mars 2012, référence au vote électronique au paragraphe 13.c).

24. Concluant la 4^e réunion biennale, les participants conviennent que les réunions biennales sont fort utiles et qu'il conviendrait par conséquent de les poursuivre, de préférence à Bregenz/Autriche, la veille ou le lendemain de la conférence biennale EVOTE. Ce nouveau format mixte de réunion, tel que suggéré à la réunion de 2010, est extrêmement apprécié. Enfin, les participants indiquent leur souhait que les conférences de Bregenz restent sous le Haut Patronage du Secrétaire Général, entérinant ainsi une pratique établie en 2004.

ANNEXE I

Quatrième réunion d'évaluation des développements dans le domaine du vote électronique depuis l'adoption de la Recommandation Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique

Castle Hofen, Lochau/Bregenz, Autriche

Mercredi, 11 juillet 2012

PROGRAMME

9h30-9h45 Ouverture de la réunion

9h45-10h45 Brève présentation par les participants de la mise en œuvre de la Recommandation relative au vote électronique et des lignes directrices dans leurs pays

10h45-11h00 Pause-café

11h00-12h30 Suite des présentations - discussion

12h30-14h00 Déjeuner

14h00-15h30 Discussion sur les questions principales résultant de la mise en œuvre de la Recommandation et des lignes directrices

15h30-16h00 Pause-café

16h00-17h00 Développements futurs possibles

17h00 Fin de la réunion

ANNEXE II

LIST OF PARTICIPANTS/ LISTE DES PARTICIPANTS

MEMBER STATES / ETATS MEMBRES

AUSTRIA / AUTRICHE

Ms Brigitta BLAHA, Federal Ministry for European and International Affairs

Mr Robert STEIN, Federal Ministry of the Interior, Head of the Department of Electoral Affairs

Mr Gregor WENDA, Federal Ministry of the Interior, Deputy Head of the Department of Electoral Affairs

BELGIUM / BELGIQUE

Ms Fabienne BURY, Directeur, Administration des Pouvoirs locaux / Direction des Affaires Juridiques, Ministère de la Région de Bruxelles Capitale

Mr Patrick TROUVEROY, Informaticien expert, Administration des Pouvoirs locaux / Direction des Affaires Juridiques, Ministère de la Région de Bruxelles Capitale

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE

Mr Petr RIHA, Director of the Department of the Head Architect of eGovernment, Ministry of the Interior

FRANCE

Mme Tiphaine PINAULT, Bureau des élections et études politiques de la Direction de la modernisation et de l'action territoriale du Ministère de l'Intérieur

GERMANY / ALLEMAGNE

Dr. Sebastian SEEDORF, Division V-I-5: Electoral Law and Law of Political Parties, Federal Ministry of the Interior

LITHUANIA / LITUANIE

Mr Kęstutis ANDRIJAUSKAS, Acting Director, Information Society Development Committee under the Ministry of Transport and Communications (ISDC)

NETHERLANDS / PAYS-BAS

Mr Rintje OENEMA, Ministry of the Interior and Kingdom Relations

NORWAY/ NORVÈGE

Mr Henrik NORE, Project Manager, Ministry of Local Government and Regional Development

Mr Christian BULL, Chief Security Officer

Ms Ida Sofie STENERVD, Evote Product Owner

REPUBLIC OF MOLDOVA / REPUBLIQUE DE MOLDOVA

Mr Oleg ROTARU, Director of Commercial Department of State-owned Enterprise, CSIR Registru, Ministry of Information Technology and Communications

ROMANIA / ROUMANIE

Mr Gabriel SAUCA, Director of the IT Department, Permanent Electoral Authority of Romania

SPAIN / ESPAGNE

Ms Cristina LOPEZ, Head of Electoral Co-operation Unit, Deputy Directorate General of Internal Policy and Electoral Processes, Directorate General of Internal Policy

SWEDEN / SUEDE

Ms Kristina LEMON, Senior Advisor and Deputy Director, Election Authority, Valmyndigheten / Election Authority

Mr Johan SÄRNQUIST, IT Controller, Election Authority, Valmyndigheten / Election Authority

SWITZERLAND / SUISSE

Mme Anina WEBER, Cheffe du projet Vote électronique, Bundeskanzlei, Sektion Politische Rechte

M. Michel CHEVALLIER, Secrétaire général adjoint, République et canton de Genève, Chancellerie d'Etat, Secrétariat général

M. Michel WARYNSKI, Directeur, République et canton de Genève, Chancellerie d'Etat

OBSERVERS/ OBSERVATEURS

OSCE/ODIHR

Mr Robert KRIMMER, Senior Adviser on New Voting Technologies

E-VOTING.CC

Mr Manuel KRIPP, Managing Director

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES)

Mr Ben GOLDSMITH

COUNCIL OF EUROPE SECRETARIAT

Ms Myrtia MURGIA, Programme Manager, Division of Confidence Building Measures and Electoral Assistance

Mr Michael REMMERT, Deputy to the Director, Directorate of Policy Planning

Mr Pierre GARRONE, Head of Elections and Referendums Division, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)