

Recommandation CM/Rec(2017)5¹ du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique

*(adoptée par le Comité des Ministres le 14 juin 2017,
lors de la 1289^e réunion des Délégués des Ministres)*

Préambule

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une plus grande unité entre ses membres afin de préserver et de promouvoir ses idéaux et principes, qui sont leur patrimoine commun ;

Réaffirmant sa conviction que la démocratie représentative et directe fait partie de ce patrimoine commun et qu'elle sert de fondement à la participation des citoyens à la vie politique à l'échelle de l'Union européenne et aux niveaux national, régional et local ;

Vu les obligations et engagements acceptés dans le cadre des instruments et documents internationaux existants, tels que :

- la Déclaration universelle des droits de l'homme ;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
- la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ;
- la Convention des Nations Unies contre la corruption ;
- la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5), et en particulier son Protocole additionnel (STE n° 9) ;
- la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;
- la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) ;
- la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) ;
- le Protocole additionnel à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (STE n° 181) ;
- la Convention sur les normes en matière d'élections démocratiques et les droits et libertés électoraux dans les États membres de la Communauté des États indépendants (CDL-EL(2006)031 rev) ;
- la Recommandation Rec(99)5 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection de la vie privée sur internet ;
- la Recommandation Rec(2004)15 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance électronique (« e-gouvernance ») ;
- la Recommandation CM/Rec(2009)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la démocratie électronique ;
- le document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de l'OSCE ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

¹ Lors de l'adoption de cette recommandation, le Représentant Permanent de la Fédération de Russie a indiqué qu'en vertu de l'article 10.2c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, il réservait le droit de son gouvernement de se conformer ou non à la recommandation.

- le Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par le Conseil des élections démocratiques du Conseil de l'Europe et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et soutenu par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;

Ayant à l'esprit que le droit de vote est l'un des principaux fondements de la démocratie et que tous les modes de suffrage, y compris le vote électronique, doivent par conséquent être conformes aux principes des élections et des référendums démocratiques ;

Reconnaissant que l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les États membres dans le cadre des élections a considérablement progressé au cours des dernières années ;

Notant que certains États membres utilisent déjà ou se proposent d'utiliser le vote électronique à plusieurs fins, et notamment pour :

- permettre aux électeurs d'enregistrer leur suffrage à partir d'un lieu autre que le bureau de vote de leur circonscription électorale ;
- faciliter l'enregistrement de son suffrage par l'électeur ;
- faciliter la participation aux élections et aux référendums des citoyens autorisés à voter et résidant ou séjournant à l'étranger ;
- étendre l'accès au scrutin des électeurs souffrant d'un handicap ou se heurtant à d'autres difficultés pour se rendre en personne dans un bureau de vote et utiliser les installations qui s'y trouvent ;
- accroître la participation aux scrutins en proposant de nouveaux modes d'expression des suffrages ;
- adapter les élections à l'évolution de la société et à l'utilisation croissante des nouvelles technologies en tant que moyen de communication et de participation à la vie civique afin de faire progresser la démocratie ;
- réduire progressivement le coût global de l'organisation d'une élection ou d'un référendum pour les autorités électorales ;
- fournir plus rapidement et d'une manière fiable les résultats des scrutins ; et
- offrir aux électeurs un meilleur service en leur proposant plusieurs modes de suffrage ;

Reconnaissant l'intérêt de l'expérience acquise par les États membres qui ont eu recours au vote électronique ces dernières années et des enseignements tirés de cette expérience ;

Conscient également de l'expérience découlant de l'application de la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique ; des Lignes directrices pour la conception de processus de confirmation du respect des exigences et normes recommandées (Certification des systèmes de vote électronique) et des Lignes directrices relatives à la transparence des élections par voie électronique ;

Réaffirmant sa conviction que la confiance du public dans les autorités chargées de la gestion d'élections est une condition préalable indispensable à l'introduction du vote électronique ;

Conscient des inquiétudes au sujet des problèmes de sécurité, de fiabilité ou de transparence que pourraient poser les systèmes de vote électronique ;

Conscient, par conséquent, que seuls des systèmes de vote électronique sûrs, fiables, efficaces, techniquement solides, ouverts à une vérification indépendante et aisément accessibles aux électeurs obtiendront la confiance du public nécessaire à l'organisation d'élections électroniques ;

Conscient de la nécessité pour les États membres de prendre en compte l'environnement dans lequel le vote électronique est mis en œuvre ;

Conscient que, compte tenu des récents développements techniques et juridiques relatifs aux élections par voie électronique dans les États membres du Conseil de l'Europe, les dispositions de la Recommandation Rec(2004)11 doivent être revues en profondeur et actualisées ;

Vu les travaux du Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (CAHVE), chargé par le Comité des Ministres de mettre à jour la Recommandation Rec(2004)11,

1. Recommande aux gouvernements des États membres, lorsqu'ils mettent en place des dispositions législatives nationales et des modalités pratiques dans le domaine du vote électronique, qu'ils les révisent ou les mettent à jour ;

- i. de respecter tous les principes applicables aux élections et aux référendums démocratiques ;
 - ii. d'évaluer les risques, en particulier les risques spécifiques au suffrage électronique, et d'y parer par des mesures appropriées ;
 - iii. de suivre, dans leur législation, leurs politiques et leurs pratiques, les normes énoncées à l'annexe I de la présente recommandation. Il conviendra de prendre en compte l'articulation entre ces normes et celles figurant dans les Lignes directrices pour la mise en œuvre des dispositions de la recommandation, qui accompagnent cette dernière ;
 - iv. d'assurer un suivi de leur politique et de leur expérience en matière de vote électronique, et, en particulier, d'examiner comment et dans quelle mesure les dispositions de la présente recommandation sont mises en œuvre, afin de procurer au Conseil de l'Europe des éléments en vue de la tenue de réunions de réexamen de l'application de la présente recommandation au moins tous les deux ans à compter de son adoption ;
 - v. de partager leur expérience dans ce domaine ;
 - vi. de veiller à ce que la présente recommandation, son Exposé des motifs et les Lignes directrices qui l'accompagnent soient traduits et diffusés le plus largement possible, en particulier auprès de l'administration électorale, du personnel chargé des élections, des citoyens, des partis politiques, des observateurs nationaux et internationaux, des organisations non gouvernementales (ONG), des médias, des universitaires, des fournisseurs de dispositifs de vote électronique et des organes chargés spécifiquement du contrôle du vote électronique ;
2. Décide de mettre à jour régulièrement les dispositions des Lignes directrices accompagnant la présente recommandation ;
 3. Abroge la Recommandation Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique, et les Lignes directrices qui l'accompagnent.

ANNEXE I – NORMES RELATIVES AU VOTE ÉLECTRONIQUE

I. Suffrage universel

1. L'interface utilisateur du système de vote électronique sera facile à comprendre et à utiliser par tous les électeurs.
2. Le système de vote électronique sera, dans la mesure du possible, conçu de manière à permettre aux personnes handicapées et aux personnes ayant des besoins spéciaux de voter de façon autonome.
3. À moins que les modes de vote électronique à distance ne soient universellement accessibles, ils ne constitueront qu'un moyen de vote supplémentaire et facultatif.
4. Avant d'enregistrer un suffrage utilisant un système de vote électronique à distance, l'attention des électeurs sera explicitement attirée sur le fait que l'élection électronique pour laquelle ils vont enregistrer leur suffrage par des moyens électroniques est une élection ou un référendum réel.

II. Suffrage égal

5. Toutes les informations officielles relatives au scrutin seront présentées de manière équivalente dans l'ensemble des modes de suffrage.
6. Lorsque des modes de vote électroniques et non électroniques sont utilisés dans un même scrutin, une méthode sûre et fiable permettra d'additionner tous les suffrages et de calculer le résultat.
7. L'identification exclusive des électeurs sera assurée d'une manière qui permette de les distinguer sans le moindre doute de toute autre personne.
8. Le système de vote électronique n'autorisera l'accès d'un utilisateur qu'après l'avoir identifié comme une personne habilitée à voter.
9. Le système de vote électronique fera en sorte que seul le nombre approprié de suffrages par électeur soit enregistré et stocké dans l'urne électronique, et inclus dans le résultat de l'élection.

III. Suffrage libre

10. L'intention de l'électeur ne sera pas affectée par le système de vote et sera à l'abri de toute influence indue.
11. On garantira que le système de vote électronique présente un bulletin authentique et des informations authentiques à l'électeur.
12. La manière dont les électeurs sont guidés durant la procédure de vote électronique ne les amènera pas à voter dans la précipitation ou sans confirmer leur choix.
13. Le système de vote électronique offrira à l'électeur un moyen de participer à une élection ou à un référendum sans qu'il ait à exprimer une préférence pour l'une quelconque des options de vote.
14. Le système de vote électronique avisera l'électeur s'il émet un suffrage électronique nul.
15. L'électeur devra pouvoir vérifier que son intention est représentée avec exactitude dans le suffrage exprimé et que le vote scellé est parvenu à l'urne électronique sans avoir été modifié. Toute influence indue ayant modifié le suffrage pourra être détectée.
16. L'électeur recevra la confirmation par le système que le suffrage a bien été enregistré et que la procédure de vote est terminée.
17. Le système de vote électronique produira des preuves tangibles que chaque suffrage authentique est inclus correctement dans les résultats électoraux respectifs. Les éléments de preuve devraient pouvoir être vérifiés par des moyens indépendants du système de vote électronique.
18. Le système produira des preuves tangibles que seuls les suffrages d'électeurs habilités ont été pris en compte dans le résultat final respectif. Les éléments de preuve devraient pouvoir être vérifiés par des moyens indépendants du système de vote électronique.

IV. Suffrage secret

19. Le vote électronique sera organisé de manière à garantir à toutes les étapes de la procédure que le secret du scrutin est respecté.
20. Le système de vote électronique ne traitera et ne stockera, aussi longtemps que nécessaire, que les données à caractère personnel nécessaires pour la tenue de l'élection électronique.
21. Le système de vote électronique et toute partie autorisée protégeront les données d'authentification de manière à empêcher des parties non autorisées de détourner ces données, de les intercepter, de les modifier ou d'en prendre connaissance de toute autre manière.
22. Les listes électorales enregistrées ou communiquées par le système de vote électronique ne seront accessibles qu'aux parties autorisées.
23. Le système de vote électronique ne fournira pas de preuve du contenu du suffrage enregistré à l'électeur aux fins d'une utilisation par des tiers.
24. Le système de vote électronique ne permettra pas de divulguer à quiconque le nombre de suffrages exprimés pour les différentes options de vote avant la fermeture de l'urne électronique. Cette information ne sera révélée au public qu'après la clôture de la période du scrutin.
25. Le vote électronique garantira que le secret des choix précédents enregistrés et supprimés par l'électeur avant l'expression du suffrage définitif est respecté.
26. La procédure de vote électronique, en particulier au moment du décompte des voix, sera organisée de sorte qu'il ne soit pas possible d'établir un lien entre le suffrage non scellé et l'électeur. Les suffrages sont, et restent, anonymes.

V. Réglementation et organisation

27. Les États membres qui mettent en place le vote électronique le feront de manière graduelle et progressive.
28. Avant l'introduction du vote électronique, les États membres apporteront les modifications nécessaires à la législation pertinente.
29. La législation pertinente réglementera les responsabilités concernant le fonctionnement des systèmes de vote électronique et fera en sorte que l'administration électorale en ait le contrôle.
30. Les éventuels observateurs pourront observer la comptabilisation des votes. L'administration électorale sera responsable du processus de dépouillement.

VI. Transparence et observation

31. Les États membres feront preuve de transparence pour tous les aspects du vote électronique.
32. Le public, en particulier les électeurs, sera informé bien avant le début du scrutin dans un langage clair et simple :
- de toutes les démarches qu'il pourrait avoir à effectuer pour y participer et voter ;
 - de l'utilisation correcte et du bon fonctionnement du système de vote électronique ; et
 - du calendrier relatif au vote électronique, et de toutes ses étapes.
33. Les composantes du système de vote électronique seront divulguées à des fins de vérification et de certification.
34. Tous les observateurs devront pouvoir, dans les limites fixées par la loi, suivre l'élection électronique et la commenter, y compris au stade de la compilation des résultats.
35. Des normes ouvertes seront utilisées pour permettre l'interopérabilité de divers éléments techniques ou services d'origines éventuellement différentes.

VII. Responsabilité

36. Les États membres élaboreront des exigences techniques, d'évaluation et de certification, et veilleront à ce que ces exigences soient totalement conformes aux principes juridiques et démocratiques pertinents. Les États membres tiendront les exigences à jour.
37. Avant la mise en service de tout système de vote électronique, et à intervalles réguliers par la suite, en particulier si des changements substantiels ont été apportés au système, un organisme indépendant et compétent évaluera la conformité de ce système et de tout composant de technologies de l'information et de la communication (TIC) avec les exigences techniques. Cela peut prendre la forme d'une certification formelle ou d'un autre contrôle approprié.
38. Le certificat, ou tout autre document approprié délivré, identifiera clairement les éléments évalués et intégrera des garanties contre toute modification secrète ou involontaire imprévue.
39. Le système de vote électronique pourra faire l'objet d'un audit. Le système d'audit sera ouvert et complet, et signalera effectivement les menaces et les problèmes potentiels.

VIII. Fiabilité et sécurité du système

40. L'administration électorale sera responsable du respect et de l'application de toutes les exigences même en cas de défaillances et d'attaques. L'administration électorale sera responsable de la disponibilité, de la fiabilité, de la capacité effective d'utilisation et de la sécurité du système de vote électronique.
41. Seules les personnes autorisées par l'administration électorale auront accès à l'infrastructure centrale, aux serveurs et aux données relatives à l'élection. La nomination des personnes autorisées à gérer le vote électronique sera clairement réglementée.
42. Avant toute élection électronique, l'administration électorale devra s'assurer que le système de vote électronique est authentique et qu'il fonctionne correctement.

43. Une procédure sera établie pour l'installation régulière des mises à jour et des corrections de tous les logiciels concernés.
44. Les suffrages seront cryptés en cas de stockage ou de transmission hors des environnements contrôlés.
45. Les votes et les informations relatives aux électeurs resteront scellés jusqu'au moment du dépouillement.
46. L'administration électorale manipulera tout le matériel crypté de manière sécurisée.
47. En cas d'incident susceptible d'affecter l'intégrité du système, les personnes chargées du fonctionnement de l'équipement en informeront immédiatement l'administration électorale.
48. L'authenticité, la disponibilité et l'intégrité des listes électorales et des listes de candidats seront préservées. L'origine des données sera authentifiée. Les dispositions relatives à la protection des données seront respectées.
49. Le système de vote électronique identifiera les suffrages qui sont entachés d'irrégularité.

ANNEXE II – GLOSSAIRE

Aux fins de la présente recommandation et de son Exposé des motifs, les termes suivants sont ainsi définis:

- accord de non-divulgaration : contrat juridique entre deux parties au moins, précisant les éléments, les données ou informations confidentiels que les différentes parties en question souhaitent partager à des fins précises, mais en n'autorisant qu'un accès restreint aux parties extérieures au contrat ;
- administration électorale : institution chargée de gérer les élections dans un pays donné ou à un niveau national ou inférieur ;
- authentification : apport d'une garantie de l'identité déclarée d'une personne ou d'une garantie des données ;
- bulletin de vote : moyen juridiquement reconnu par lequel l'électeur peut exprimer son vote ;
- candidat : option de vote consistant en une personne, un groupe de personnes et/ou un parti politique ;
- certificat : document publié à l'issue d'un processus officiel de certification – qui certifie ou approuve un fait ;
- certification : processus visant à confirmer la conformité d'un système de vote électronique avec les exigences et les normes prescrites, et prévoyant au minimum des dispositions en vue d'attester du bon fonctionnement du système. Ce processus peut aller d'un simple test ou contrôle jusqu'à une certification officielle. Il en résulte un rapport et/ou un certificat ;
- certification officielle : certification menée sous l'égide des autorités officielles, avant le jour du scrutin, et permettant de délivrer un certificat ;
- chaîne de confiance : processus de sécurité informatique, qui consiste à valider chaque composante du matériel et du logiciel utilisés selon une approche globale. Ce processus permet de s'assurer, tout en conservant une certaine souplesse, que seuls sont utilisés du matériel et des logiciels sûrs ;
- confidentialité : le fait de ne pas laisser d'informations disponibles ou de ne pas les divulguer à des personnes, des entités ou des processus non autorisés ;
- contrôle (ou audit) : évaluation indépendante, avant ou après une élection, d'une personne, organisation, système, processus, entité, projet ou produit, qui inclut des analyses quantitatives et qualitatives ;
- contrôle d'accès : prévention de toute utilisation non autorisée d'une ressource ;
- disponibilité : le fait d'être accessible et utilisable sur demande ;
- électeur : personne habilitée à exprimer un suffrage dans une élection ou un référendum donné ;
- élection électronique : élection ou référendum politique ayant recours au vote électronique ;
- enregistrement du suffrage : insertion du vote dans l'urne ;
- environnement contrôlé : locaux supervisés par du personnel électoral, par exemple bureau de vote, ambassade ou consulat ;
- évaluation : évaluation de personnes, de matériels, de logiciels et des procédures de vérification de leur adéquation à l'accomplissement de certaines tâches ;
- exigence : exposé documenté de la nature ou des objectifs d'un produit ou d'un service particulier ;
- libre accès : accès en ligne à différents matériels qui peuvent être lus et éventuellement utilisés (ou réutilisés) librement par tous dans certaines limites ;
- lignes directrices : tout document visant à rationaliser un ensemble de procédures très précises, selon des règles établies. Par définition, les lignes directrices ne sont pas juridiquement contraignantes ;
- liste électorale : liste des personnes habilitées à voter (électeurs) ;

- mode de suffrage : moyen par lequel un électeur peut exprimer son vote ;
- norme (juridique) : désigne les dispositions de l'Annexe I à la Recommandation CM/Rec(2017)5 ;
- norme (technique) : toute norme établie sous forme de document officiel définissant les critères techniques et de gestion, les méthodes, les processus et les pratiques qui doivent être communs à tous ;
- options de vote : éventail des possibilités parmi lesquelles un choix peut être effectué par l'expression d'un suffrage lors d'une élection ou d'un référendum ;
- organe de certification (ou « certificateur ») : organisme habilité à effectuer un processus de certification et à délivrer un certificat au terme de ce processus ;
- partie prenante : tout(e) personne, groupe, organisation ou système ayant un impact sur les actions d'un gouvernement ou d'une organisation, ou concerné(e) par ces actions. Les parties prenantes comprennent les citoyens, les administrateurs d'élections, les partis politiques, les gouvernements, les observateurs nationaux et internationaux, les médias, les universitaires, les ONG ou OING, les groupes d'opposants au vote électronique et les organismes spécifiques chargés de la certification du vote électronique ;
- profil de protection : ensemble d'exigences de sécurité, indépendant de l'application, pour une catégorie de produits qui couvre les besoins de sécurité spécifiques des utilisateurs ;
- rapport de certification : document exposant les éléments approuvés par un certificat, ainsi que le mode de certification ;
- sceller : protéger l'information, notamment par cryptage, afin qu'elle ne puisse être utilisée ou interprétée sans l'aide d'autres informations ou moyens dont ne disposent que des personnes ou autorités spécifiques ;
- suffrage électronique : suffrage enregistré par des moyens électroniques ;
- système de vote électronique : matériels, logiciels et procédures permettant de voter par voie électronique lors d'une élection ou d'un référendum ;
- test : vérification du bon fonctionnement des éléments étudiés ;
- test des composants et composantes : mode de contrôle de chaque unité individuelle du système de code, afin de déterminer sa validité ;
- urne électronique : moyen électronique par lequel les suffrages sont stockés dans l'attente du dépouillement ;
- vote : expression du choix parmi des options de vote ;
- vote électronique : utilisation de moyens électroniques pour enregistrer et/ou dépouiller les suffrages ;
- vote électronique à distance : utilisation de moyens électroniques pour exercer son suffrage en dehors des locaux où le vote se déroule en général.