

13.xxx

**Rapport  
du Conseil fédéral sur le vote électronique  
Évaluation de la mise en place du vote électronique (2006–2012)  
et bases de développement**

du 14 juin 2013

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Nous vous présentons le 3<sup>e</sup> rapport sur le vote électronique en vous proposant d'en prendre acte.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 juin 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Management Summary

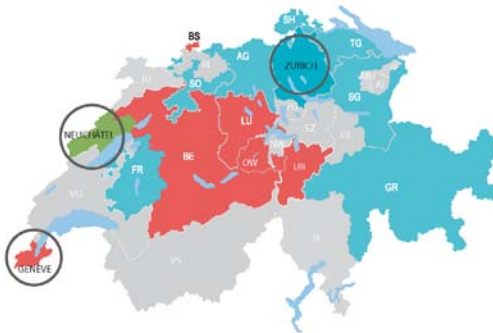
*Le vote électronique s'inscrit dans un projet commun de la Confédération et des cantons, qui adapte aux techniques du XXI<sup>e</sup> siècle la culture et les traditions suisses en matière de droits politiques. Les instruments de la démocratie se sont développés au fil du temps pour intégrer notamment l'augmentation du besoin de mobilité. Le vote électronique permet aux citoyens de participer aux élections et aux votations sans contraintes de temps ni de lieu. Son instauration découle très logiquement de l'évolution qu'a connue la société au cours des dernières décennies en matière de communication et d'exécution de certaines opérations (transactions bancaires ou déclaration fiscale, par exemple).*

*Le projet Vote électronique est un investissement de la Confédération et des cantons au service des électeurs. Il entraîne de nombreuses améliorations: il simplifie la procédure de vote, rend impossible le dépôt de votes non valides et permet aux groupes cibles présentant des besoins particuliers comme les électeurs handicapés (en particulier de la vue) ou les citoyens suisses résidant à l'étranger d'exercer plus facilement leurs droits politiques.*

### **A) Retour sur la phase d'essai 2006–2012**

*En 2002, le Conseil fédéral publie un premier rapport sur la faisabilité, les avantages et les risques du vote électronique. Trois cantons pilotes (Zurich, Neuchâtel et Genève) se lancent alors dans l'expérimentation de ce nouveau canal de vote, chacun ayant développé son propre système. Dans un second rapport publié en 2006, ces premières tentatives (2004–2005) sont jugées positivement. Le Conseil fédéral et le Parlement décident donc de l'extension progressive et contrôlée du vote électronique. Cette décision va dans le sens de la stratégie nationale de cyberadministration adoptée par le Conseil fédéral en 2007, qui doit permettre à l'économie et à la population de régler par Internet leurs affaires importantes avec les autorités, et dont le vote électronique est un projet prioritaire.*

*Les modifications législatives adoptées par le Parlement le 23 mars 2007 et approuvées par le Conseil fédéral le 21 septembre 2007 entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ainsi commence la phase d'essai élargie, toujours en cours. Ces modifications, qui concernent la loi fédérale sur les droits politiques (LDP), la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (LDPSE) et l'ordonnance sur les droits politiques (ODP) permettent l'extension progressive et contrôlée des essais à de nouveaux cantons et créent les conditions nécessaires à l'extension du vote électronique aux électeurs suisses de l'étranger. Elles fixent par ailleurs le principe selon lequel les systèmes doivent être adaptés aux besoins des handicapés de la vue, pour autant que la sécurité n'en pâtisse pas. Conformément à l'ODP, 10 % maximum des électeurs suisses sont actuellement admis à voter par voie électronique. Pour les votations portant sur des projets requérant la majorité des cantons, le plafond est fixé à 30 % des électeurs cantonaux.*



La phase d'essai est focalisée sur les Suisses de l'étranger et sur les citoyens handicapés (de la vue). En 2009, le nombre de cantons impliqués passe de trois à treize, ce qui représente un canton sur deux. Concrètement, les cantons pilotes mettent leur système à la disposition des autres. Sur la carte ci-contre, le bleu désigne les cantons qui utilisent une copie du système zurichois, le rouge ceux qui sont hébergés par le système genevois, et le vert le canton de Neuchâtel, dont le système est intégré au Guichet unique.

Depuis 2011, l'extension suit une stratégie définie en commun par la Confédération et les cantons dans un document appelé «Feuille de route du vote électronique». Ce document, rédigé par la Chancellerie fédérale, décrit la stratégie de développement du vote électronique décidée par le Parlement en mars 2007. Il a été conçu comme un instrument de référence pour la définition des objectifs et des étapes à franchir, dans le but d'optimiser la concertation entre Confédération et cantons. En plus de fournir un échéancier, il identifie cinq domaines essentiels pour l'instauration et l'extension du vote électronique: stratégie commune Confédération/cantons, sécurité, élargissement, transparence et coûts.

### **Responsabilités. Rôle de la Confédération et des cantons (ch. 1.7)**

Au niveau de la Confédération, le projet Vote électronique est géré par la Chancellerie fédérale. Mais les véritables chefs du projet sont les cantons, puisqu'ils sont responsables de l'organisation et de l'exécution des scrutins, y compris fédéraux. La structure actuelle du projet, qui repose sur une équipe spéciale à la Chancellerie fédérale et sur plusieurs organes politiques ou opérationnels réunissant des représentants de la Confédération et des cantons (comité de pilotage, groupe de travail et groupe d'accompagnement) de même que la collaboration intercantonale ont fait leurs preuves.

### **Utilisation du vote électronique lors de votations et d'élections (ch. 2.4)**

Rien qu'au niveau de la Confédération, le vote électronique a fait l'objet d'une centaine d'essais lors de votations depuis le lancement du projet, les voix exprimées par ce canal ayant la même valeur qu'un bulletin glissé dans une urne. De plus, quatre cantons (BS, GR, AG, SG) l'ont expérimenté au niveau fédéral lors des

---

*élections de 2011 du Conseil national. Tous les essais ont réussi et se sont déroulés conformément aux exigences de la Confédération exposées dans l'ODP. Seuls quelques incidents mineurs relevant de l'organisation et de l'exploitation ont été signalés. Dans le canton de Lucerne, par exemple, un électeur a involontairement voté deux fois lors de la votation populaire du 11 mars 2012. Ces incidents ne remettent nullement en cause la réussite du scrutin concerné, d'autant que le secret du vote et l'exactitude du résultat ont été garantis.*

*A ces essais s'ajoutent de nombreux autres réalisés aux niveaux cantonal et communal.*

*L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a suivi de près les essais de vote électronique réalisés lors des élections 2011 du Conseil national. Elle a ensuite publié un rapport dans lequel elle souligne des points positifs tout en pointant un certain nombre d'insuffisances, lesquelles font l'objet de 13 recommandations. Parmi les critiques formulées, aucune n'a vraiment surpris ni la Confédération ni les cantons, qui envisageait déjà, à l'époque, des mesures rectificatives.*

#### **Évaluation des essais par les cantons (ch. 7)**

*Les cantons qui ont expérimenté le vote électronique en sont satisfaits. Certains d'entre eux, qui s'étaient focalisés jusque-là sur les Suisses de l'étranger, prévoient d'intégrer à leurs prochains essais des électeurs résidant en Suisse (AG, SG et SO notamment). De nouveaux cantons envisagent de tenter l'expérience. Quant à Zurich, qui a suspendu ses essais fin 2011, il entend examiner la réinstauration du vote électronique dès que les mesures définies par le Conseil d'État seront mises en place.*

#### **Cohérence du vote électronique (ch. 4)**

*Les systèmes utilisés lors des essais font l'objet d'améliorations continues, au point de vue de la sécurité en particulier. Les cantons, qui sont responsables de leur bon fonctionnement, les assortissent de nombreuses mesures techniques et pratiques pour les protéger des menaces internes et externes. En cas de modification importante, la Confédération charge un groupe dit d'accompagnement de contrôler le système concerné. Les groupes d'accompagnement sont des organismes externes reconnus par la Chancellerie fédérale, constitués de représentants d'autres cantons et de la Confédération essentiellement compétents dans les domaines des droits politiques et de la gestion de systèmes de vote électronique, qui assurent une sorte d'«examen par des pairs» lors de la conception d'un système et de ses modifications ultérieures.*

*Au regard des bonnes pratiques reconnues à l'échelle internationale, les systèmes actuels pèchent par manque de transparence. Il est par exemple impossible de vérifier par des moyens indépendants que les voix ont été transmises, déposées et comptées correctement. Or la transparence des systèmes en ce qui concerne leur fonctionnement et leur exploitation est un facteur décisif de la confiance accordée au nouveau canal de vote.*

---

### **Groupes cibles prioritaires (ch. 2.2)**

*Conformément aux objectifs fixés en 2006 par le Conseil fédéral et le Parlement, les premiers essais de vote électronique ont eu pour groupe cible prioritaire les Suisses de l'étranger ayant le droit de vote. La moitié environ de nos expatriés inscrits sur un registre électoral ont désormais accès au vote électronique. Les électeurs handicapés, notamment de la vue, bénéficient eux aussi d'un traitement prioritaire. Les cantons proposant le vote électronique ont déjà mis en œuvre différentes mesures visant à faciliter l'accès de ces personnes à leur système, en s'efforçant de respecter les normes internationales en la matière. La phase en cours du projet étant cependant limitée à quelques communes, seule une part réduite de ces citoyens a actuellement accès au vote électronique. On peut donc considérer que la Confédération a atteint son objectif pour la phase d'essai 2006–2012 en ce qui concerne les Suisses de l'étranger, mais qu'elle peut mieux faire à l'égard des électeurs malvoyants, aussi la Chancellerie fédérale a-t-elle chargé un groupe d'experts de formuler des recommandations à cet effet.*

### **Cadre réglementaire et jurisprudence (ch. 1.4 et 1.5)**

*Les bases légales du vote électronique établies à l'origine du projet ont subi au cours de la phase d'essai 2006–2012 un certain nombre d'ajustements pour répondre à des besoins concrets – on a par exemple porté de 20 à 30 % la part de l'électorat admis (en 2012) – mais elles n'ont pas été modifiées sur le fond.*

*Le nouveau canal de vote n'est pas encore très présent dans la jurisprudence. Les instances cantonales de Genève ont été pratiquement les seules à être saisies de recours. Jusqu'à présent, les tribunaux ont systématiquement jugé légale l'utilisation du vote électronique, pour autant qu'ils aient pu entrer en matière sur les plaintes correspondantes. Il est important de noter que le vote électronique n'a dans aucun cas conduit à l'annulation, même partielle, du résultat d'un scrutin.*

### **Acceptation du vote électronique dans la société (ch. 3.7)**

*L'expérimentation du vote électronique a suscité le débat. Plusieurs interventions ont été déposées sur le sujet au niveau tant de la Confédération que des cantons, avec des motivations divergentes: alors que les unes souhaitent voire s'accélérer l'instauration du vote électronique, d'autres plaident pour davantage de prudence, d'autres encore pour une interdiction pure et simple.*

*Le vote électronique jouit dans la société d'une acceptation relativement forte. Si certains le critiquent ou le rejettent, des études (telles celles réalisées par la direction opérationnelle E-Government Suisse) ont révélé que la grande majorité des électeurs y sont favorables.*

*Cette acceptation se reflète dans le taux de participation aux scrutins par voie électronique, très élevé, surtout chez les Suisses de l'étranger (souvent supérieur à 50 %), ce qui prouve l'intérêt très fort de ce groupe pour le nouveau canal de vote. Chez les électeurs résidant en Suisse, le taux de participation est plus modeste (20 % environ), ce qui n'a rien d'étonnant compte tenu de la faible diffusion du vote électronique et du bon fonctionnement du vote par correspondance.*

---

### **L'avis des milieux technico-scientifiques (ch. 8)**

*Dans les milieux technico-scientifiques, les avis au sujet du vote électronique sont partagés. De manière générale, il faut retenir qu'il existe en Suisse un dialogue constructif entre les scientifiques et les autorités. La Chancellerie fédérale a par exemple confié à deux établissements de recherche l'élaboration d'études sur le vote électronique.*

### **B) Évaluation de la phase d'essai 2006–2012 et mesures qui s'imposent (ch. 3)**

*Le Conseil fédéral a une opinion globalement positive de la seconde phase d'essai 2006–2012 du projet, qu'il considère comme une étape importante de l'instauration du vote électronique. Aussi propose-t-il d'étendre l'expérience à l'ensemble des électeurs, selon la méthode progressive appliquée jusqu'à présent, en précisant qu'en tout état de cause, «la sécurité prime la vitesse.» et qu'une extension du vote électronique est subordonnée au respect de certaines conditions.*

*Parmi les faiblesses identifiées figurent les exigences posées aux systèmes, et par extension leurs bases légales. Les exigences en matière de sécurité énoncées dans l'ODP ont une portée générale et nécessitent un travail d'interprétation. Il convient de préciser leur contenu, surtout en ce qui concerne la protection de données essentielles comme le secret du vote ou l'exactitude du résultat d'un scrutin. L'instauration d'exigences plus concrètes présente un double avantage: elle obligera les systèmes de vote électronique à se conformer aux normes de sécurité élevées qui sont préconisées, et elle facilitera le contrôle des propriétés des systèmes en matière de sécurité.*

*A chaque modification importante d'un système, la Chancellerie fédérale effectue des contrôles avec les groupes d'accompagnement évoqués plus haut. En cas de généralisation du vote électronique, il faudra accroître le professionnalisme et l'indépendance de ces contrôles.*

*A la lumière de l'expérience acquise et des derniers progrès de la technique notamment, il est indispensable d'adapter et de compléter le cadre réglementaire du vote électronique. On y intégrera avec profit les pratiques exemplaires et le fruit de l'expérience des cantons, sans oublier les recommandations internationales en la matière.*

*Compte tenu du rôle prépondérant du droit fédéral sur le terrain des droits politiques, les modifications qui le concernent («normes minimales») doivent être apportées en priorité pour ouvrir la voie au développement ultérieur du vote électronique au niveau cantonal. Les bases légales du vote électronique doivent décrire de façon plus précise le socle commun des exigences posées à tous les systèmes. Il faut adapter l'ODP en conséquence et la compléter par un règlement technique ajustable rapidement.*

*Le nombre et la complexité des coopérations intercantionales ajoutés à la fréquence et à la complexité des scrutins plaident pour une simplification des procédures. Il faut remanier la procédure d'autorisation pour réduire la charge administrative.*

---

### **C) Développement du vote électronique (ch. 11)**

*La prochaine phase du projet a pour but l'instauration du vote électronique comme troisième canal de vote. Dans cette perspective, la Chancellerie fédérale s'est fixé trois objectifs:*

- objectif à court terme: ouvrir le vote électronique à la majorité des électeurs suisses de l'étranger d'ici à 2012;*
- objectif à moyen terme: ouvrir le vote électronique à la grande majorité des électeurs suisses de l'étranger pour les élections du Conseil national de 2015;*
- objectif à long terme: ouvrir le troisième canal de vote à l'ensemble des électeurs.*

*L'objectif à court terme peut être considéré comme atteint. En ce qui concerne le développement du vote électronique, le Conseil fédéral prévoit des modifications dans les domaines suivants:*

- I. Groupes cibles prioritaires*
- II. Relèvement des plafonds lors de la mise en œuvre des nouvelles exigences de sécurité consignées dans le règlement technique*
- III. Procédure d'autorisation*
- IV. Bases légales*

### **I) Groupes cibles prioritaires (ch. 11.4)**

*Trois groupes cibles présentant des besoins spécifiques et des degrés de priorité différents ont été définis dans la perspective de la mise en place du vote électronique: les électeurs suisses de l'étranger, les électeurs handicapés (de la vue) et les électeurs résidant en Suisse. Les paragraphes qui suivent envisagent le développement du vote électronique en fonction des besoins de chacun de ces groupes cibles.*

#### **Électeurs suisses de l'étranger (ch. 11.4.1)**

*Le Conseil fédéral n'a pour l'instant permis d'inclure dans les essais de vote électronique que les Suisses de l'étranger domiciliés dans un pays de l'Union européenne ou dans un pays signataire de l'arrangement de Wassenaar. Les autres sont donc exclus d'office, même si le canton dans lequel ils sont immatriculés leur donne théoriquement accès au vote électronique. Cette restriction tient au fait que la transmission de données cryptées n'est pas autorisée dans tous les pays. Or il n'est pas question, pour des raisons politiques évidentes, d'établir une liste des pays dans lesquels le vote électronique est autorisé ou interdit.*

*Cette restriction a été régulièrement critiquée par les Suisses de l'étranger eux-mêmes et par l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE), qui défend leurs intérêts. En effet, les pays non signataires de l'arrangement de Wassenaar présentent fréquemment l'inconvénient supplémentaire que leurs services postaux fonctionnent mal, ce qui rend quasiment impossible le vote par correspondance des*

---

*Suisses qui y sont établis. Dans ces conditions, faut-il ou non maintenir cette restriction?*

*L'analyse du pour, du contre et des implications techniques justifie que l'on supprime la restriction aux pays signataires de l'arrangement de Wassenaar. Il convient par contre de sensibiliser les électeurs domiciliés dans un pays où l'utilisation de procédés de cryptage est interdite aux risques attachés à l'expression de leur suffrage par Internet. Pour ce faire, les cantons devront à l'avenir exposer ces différents problèmes et leurs conséquences potentielles dans les documents de vote (en y ajoutant par exemple un mémento) et sur leur site Internet. C'est ensuite à l'électeur concerné qu'il appartiendra de décider s'il prend le risque de voter par voie électronique de son pays de résidence.*

#### ***Électeurs handicapés de la vue (ch. 11.4.2)***

*Les cantons ont d'ores et déjà mis en œuvre différentes mesures visant à faciliter l'accès des handicapés (de la vue) à leur système. Mais comme nous l'avons vu, la phase en cours du projet concerne très peu de citoyens suisses résidant en Suisse. Le vote électronique n'est donc proposé qu'à une part infime des électeurs handicapés de la vue. Deux explications à cela: d'une part, contrairement aux Suisses de l'étranger, les électeurs handicapés (de la vue) ne figurent pas sur un registre électoral distinct et ne constituent donc pas un groupe clairement identifiable (ce qui pose d'ailleurs la question de savoir à partir de quand une personne est considérée comme handicapée et a par conséquent le droit de voter par voie électronique); d'autre part, les cantons sont tenus de respecter les plafonds actuellement en vigueur quant au nombre de citoyens autorisés à voter par voie électronique sur le territoire suisse, or, contrairement aux Suisses de l'étranger, les électeurs handicapés ne sont pas exonérés de ces plafonds. Face à cette situation, les associations d'handicapés se sont faites plus insistantes ces derniers mois. Plusieurs d'entre elles ont sommé la Confédération de traiter selon leur ordre de priorité non seulement les Suisses de l'étranger, mais aussi les personnes handicapées de la vue. Les cantons sont conscients du problème et cherchent les moyens de le résoudre. Le Conseil fédéral prend lui aussi très au sérieux les revendications des associations d'handicapés. Dans la perspective de l'adaptation des bases juridiques du vote électronique et de la mise en œuvre des nouvelles exigences posées aux systèmes, la Chancellerie fédérale a créé un groupe de travail composé de représentants de la Confédération, des cantons et des groupes d'intérêts, en le chargeant de faire le point sur les principaux aspects techniques et politiques du problème.*

#### ***Électeurs suisses résidant en Suisse (ch. 11.4.3)***

*Alors que les essais initiaux (2002–2006) effectués dans les trois cantons de Zurich, de Neuchâtel et de Genève étaient focalisés sur les électeurs résidant en Suisse, les cantons qui ont adopté un des trois systèmes existants se sont concentrés sur les électeurs suisses de l'étranger, conformément à la stratégie de la Confédération.*



---

*A long terme toutefois, la Confédération comme les cantons visent l'extension du vote électronique à tous les électeurs suisses par un relèvement progressif des plafonds. Ils entendent en effet établir le vote électronique comme le troisième canal de vote officiel. Le caractère prioritaire des électeurs suisses de l'étranger ne vaut que pour la première phase du projet, dont les conclusions serviront à généraliser le système à l'électorat tout entier. Les cantons de Zurich, de Neuchâtel et de Genève ont d'ores et déjà effectué des essais impliquant des résidents suisses au niveau fédéral.*

*Plusieurs cantons prévoient d'élargir à moyen terme leurs essais à leurs électeurs résidents, ou du moins à une part plus large d'entre eux. La Confédération y est résolument favorable. Cela suppose toutefois la mise en place préalable des systèmes de deuxième génération, qui intègrent les normes de sécurité définies conjointement par la Confédération et les cantons. Conformément au principe du fédéralisme, le Confédération laisse les cantons libres d'établir leur feuille de route quant à la mise en œuvre de ces normes et à l'intégration d'un électorat plus large.*

## **II) Relèvement des plafonds (ch. 11.2) lors de la mise en œuvre des nouvelles exigences de sécurité (ch. 12)**

### **Relèvement des plafonds (ch. 11.2)**

*En 2012, un groupe de travail technique réunissant des représentants de la Confédération et des cantons, des experts du secteur privé et des scientifiques a conclu que les systèmes actuels sont conformes aux exigences de sécurité définies dans l'ODP sous réserve que les plafonds en vigueur soient maintenus. Autrement dit, tout relèvement de ces plafonds implique la mise en œuvre préalable des nouvelles mesures de sécurité définies précisément par le groupe de travail technique, mais le maintien en l'état des systèmes de première génération reste possible à condition de conserver le plafond de 30 % de l'électorat cantonal, en plus des Suisses de l'étranger.*

*Les cantons suivent d'ores et déjà des feuilles de route différentes quant à la mise en œuvre du vote électronique. En effet, plusieurs d'entre eux prévoient d'étendre leur système à leurs électeurs résidents (Soleure, Saint-Gall et Argovie, p. ex.) ou d'impliquer dans leurs essais une part plus large de leur électorat résidant en Suisse (Genève et Neuchâtel). L'une et l'autre de ces démarches nécessitent un relèvement des plafonds en vigueur. Pour offrir aux cantons une souplesse maximale dans le développement du nouveau canal de vote, il est question de mettre à leur disposition plusieurs plafonds différents en fonction de leur degré d'avancement, ce qui représente un véritable changement de paradigme par rapport à aujourd'hui, où les mêmes plafonds s'appliquent à tous.*

*Il est question de relever l'actuel plafond cantonal de 30 % (hors électeurs suisses de l'étranger) en deux fois, en fonction de l'avancement de la mise en œuvre des nouvelles normes de sécurité:*

	Mise en œuvre des nouvelles normes de sécurité	Plafond cantonal
Statu quo	Pas de mise en œuvre	30 % (plus électeurs suisses résidant à l'étranger)
1 <sup>re</sup> étape	Mise en œuvre partielle	50 %
2 <sup>e</sup> étape	Mise en œuvre intégrale (système de deuxième génération)	100 %

Les plafonds s'entendent évidemment comme des limites supérieures. Il se peut qu'un canton, alors qu'il satisfait aux exigences posées, ne souhaite pas, pour des raisons politiques par exemple, utiliser la totalité du quota auquel il a droit.

La mise en œuvre des nouvelles normes de sécurité permet l'intégration d'un électorat plus large, ce qui constitue un avantage certain. Les cantons pressés de généraliser le vote électronique auront ainsi la possibilité d'avancer sans être freinés par ceux qui mettront plus de temps à adopter les nouvelles normes de sécurité (cf. ch. 3.3.1), et sans non plus exercer sur ceux-là de contrainte particulière.

Le relèvement des plafonds cantonaux rend nécessaire celui du plafond fédéral, de 10 % actuellement. Là aussi, les deux étapes de mise en œuvre des nouvelles normes de sécurité devront être respectées.

Dans un premier temps, la part des électeurs admis au vote électronique sera portée à 30 %. Le nombre total d'électeurs étant de 5,1 millions, cela signifie que dans les cantons proposant le vote électronique, ce canal sera accessible à guère plus de 1,5 million de personnes. Le faible niveau de ce plafond est délibéré et vise à minimiser les risques. En revanche, une fois les systèmes de deuxième génération installés, il n'est pas prévu de minimiser ultérieurement les risques en limitant le nombre des électeurs admissibles.

Le tableau ci-dessous indique le relèvement du plafond fédéral en fonction de l'avancement du projet dans les cantons.

Plafond cantonal	Plafond fédéral
Electorat des cantons qui n'ont pas encore mis en œuvre les nouvelles normes de sécurité (30 %) ou ne les ont mis en œuvre qu'en partie ((première étape: jusqu'à 50 %)	30 %
Electorat des cantons qui ont intégralement mis en œuvre les nouvelles normes de sécurité (2 <sup>e</sup> étape: 100 %)	illimité

### **Caractère volontaire de la mise en place (ch. 11.3)**

Conformément à la répartition des compétences en matière de droits politiques, les cantons sont libres d'adopter ou non le vote électronique, au moment qu'ils jugent opportun. Ils sont en effet responsables de l'organisation, de l'exécution et du finan-

---

*cement des scrutins électoraux, y compris fédéraux. Le système fédéraliste de la Suisse veut que cette liberté de choix soit maintenue. Le Conseil fédéral l'a d'ailleurs confirmé dans son avis du 9 novembre 2011 concernant la motion Fässler «Introduction du vote électronique pour tous les Suisses de l'étranger d'ici à 2015» (11.3879). Cette motion entend contraindre par voie légale les cantons à donner à tous les électeurs suisses de l'étranger la possibilité de voter par voie électronique d'ici aux élections fédérales de 2015. Le Conseil fédéral estime que les pratiques actuelles en la matière, fondées sur le partenariat, ont fait leurs preuves: la collaboration entre la Chancellerie fédérale et les cantons d'une part et entre les cantons entre eux d'autre part fonctionne parfaitement bien. Compte tenu du fait que l'attitude des cantons vis-à-vis du vote électronique et leur degré d'avancement dans sa mise en place sont très variables, toute contrainte exercée par la Confédération dans ce domaine ferait voler en éclat ces mécanismes bien rodés. Sans compter que la liberté de choix des cantons en ce qui concerne le vote électronique est quasiment garantie par leurs spécificités en matière de droits politiques. La mise en place du troisième canal de vote est une procédure complexe, que chaque canton doit pouvoir exécuter à son rythme.*

### ***Nouvelles exigences de sécurité (ch. 12)***

*Les exigences de sécurité sont focalisées sur la vérifiabilité. Celle-ci permet d'identifier les dysfonctionnements dans le déroulement du vote quelle qu'en soit l'origine (erreur logicielle, erreur humaine ou tentative de manipulation intentionnelle), tout en préservant le secret du vote. Fondée sur des bases scientifiques et explicables au grand public par analogie avec les canaux de vote conventionnels, la vérifiabilité est un paramètre capital de la cohérence et de la fiabilité des scrutins et un facteur de confiance. Elle s'est d'ailleurs établie dans la littérature scientifique. Un système vérifiable a été utilisé en Norvège en 2011 lors d'élections politiques. En ce qui concerne la première étape de développement des systèmes de deuxième génération, le groupe de travail chargé d'étudier la sécurité des systèmes propose un modèle de vérifiabilité réduit.*

*Une partie des exigences de sécurité définies en plus de la vérifiabilité reposent directement sur les mesures existantes en la matière, telles qu'elles sont déjà appliquées par les cantons ou par l'exploitant de leur système. Les autres sont inspirées d'une norme internationale reconnue.*

*Le contrôle des nouvelles exigences de sécurité fera lui aussi l'objet de modifications. Concrètement, il sera confié à des services spécialisés externes accrédités par la Confédération. Sur la base des rapports de contrôle (certificats), la Chancellerie fédérale délivrera un agrément, sans être elle-même impliquée dans les contrôles. Cette procédure correspond à une certification des systèmes de vote électronique.*

### ***III) Procédure d'autorisation (ch. 14)***

*Conformément à l'art. 8a LDP, tout canton qui souhaite expérimenter le vote électronique dans le cadre d'un scrutin fédéral doit en demander l'autorisation au Conseil fédéral. S'il n'est pas question de modifier cette obligation, la procédure*

---

*d'autorisation en vigueur est incontestablement fastidieuse. Quelques améliorations ont certes été apportées çà et là, mais dans la perspective du développement futur, il est indispensable de refondre complètement la procédure pour la rendre plus efficace.*

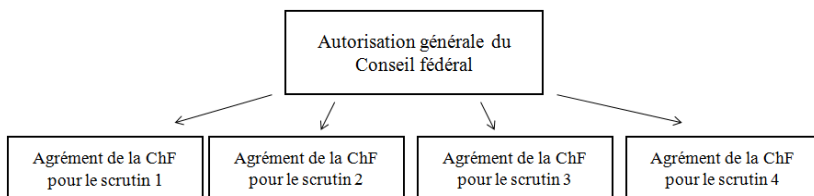
*Les deux principales modifications à apporter sont les suivantes:*

- possibilité pour le Conseil fédéral d'accorder des autorisations générales;*
- procédure d'agrément de la Chancellerie fédérale.*

*Jusqu'à présent, les cantons devaient déposer pour chaque scrutin une demande distincte, que le Conseil fédéral traitait au cas par cas. Il faut que le Conseil fédéral puisse accorder une autorisation générale pour les essais de longue durée. Le droit en vigueur le lui permet déjà, sous réserve que le canton puisse prouver qu'il a réalisé plusieurs essais sans panne. Cette innovation déchargera considérablement les autorités concernées, cantonales surtout.*

*A titre de compensation et conformément aux normes de sécurité définies conjointement par la Confédération et les cantons, il y aura désormais une procédure d'agrément, dont la responsabilité incombera à la Chancellerie fédérale, laquelle devra, avant chaque scrutin, vérifier que les cantons candidats au vote électronique satisfont (toujours) bien aux exigences, sur la base des certificats qui lui auront été remis.*

*Cette nouvelle procédure consiste en deux étapes dont voici la représentation schématique:*



#### **IV) Bases juridiques (ch. 16)**

*Les modifications proposées ci-dessus devront être retranscrites dans le droit.*

*Le vote électronique est régi, à l'échelon de la Confédération, par LDP, qui autorise l'expérimentation du vote électronique, et par l'ODP, qui en fixe les conditions concrètes dans 19 dispositions. Il est également mentionné dans d'autres actes, qui y renvoient ou l'affectent.*

*Les dispositions en vigueur ont été élaborées alors que le vote électronique n'avait encore fait l'objet d'aucun essai en Suisse, ni à proprement parler dans le reste du monde, et donc d'aucun acte normatif sur lequel la Suisse eût pu s'appuyer. Les dispositions de l'ODP ont certes été légèrement adaptées au fur et à mesure de l'avancement du projet, mais aujourd'hui, dix ans après, un remaniement radical de l'appareil législatif s'impose.*

---

*De manière générale, il est temps de définir pour les systèmes de vote électronique des critères juridiques plus précis et plus en phase avec l'évolution technologique, de façon notamment à garantir le caractère professionnel et indépendant de leur contrôle. L'OSCE a précisément formulé des recommandations dans ce sens à l'issue de son observation des élections 2011 du Conseil national.*

*Le remaniement des bases juridiques du vote électronique devra respecter la démarche progressive qui a fait ses preuves jusqu'ici. Chaque canton devra toutefois avoir la possibilité, contrairement à l'usage en vigueur, d'appliquer le plafond correspondant à son état d'avancement.*

*Les cantons qui ont participé aux essais ont eux-mêmes édicté des bases juridiques concernant le vote électronique. Il convient de préciser que les règles fédérales en la matière s'appliquent exclusivement aux scrutins fédéraux. Les scrutins cantonaux et communaux sont régis par des règles cantonales et communales, le cas échéant.*

#### **D) Coûts (ch. 17)**

##### **I) Nouvelles procédures (ch. 17.1)**

*Les procédures actuelles en rapport avec le vote électronique, en particulier la procédure d'autorisation, font l'objet d'importantes modifications. La Confédération estime que les nouvelles procédures entraîneront, à moyen et à long terme, une diminution des ressources nécessaires.*

*Si les cantons estiment aussi que les nouvelles procédures afférentes à l'autorisation se traduiront par une baisse des coûts, ils s'attendent par contre à ce que les procédures afférentes à la mise en œuvre des nouvelles exigences en matière de sécurité entraînent des coûts supplémentaires.*

##### **II) Coûts du développement et des contrôles (ch. 17.1.3)**

*Le développement des systèmes et les contrôles portant sur la mise en œuvre des nouvelles exigences du droit fédéral entraînent aussi des coûts non négligeables, que les cantons n'ont pour l'instant pu qu'estimer grossièrement. Les estimations divergent car les données de chaque canton se rapportent uniquement au développement et à la vérification de son propre système. L'estimation la plus haute des coûts de développement liés à la première étape s'élève à 1 700 000 francs. Pour arriver aux systèmes de deuxième génération, les coûts supplémentaires ne devraient pas excéder 3 900 000 francs. Le coût des contrôles à effectuer en vue de l'agrément d'un système de vote électronique de la première étape est estimé à 550 000 francs au maximum; pour les systèmes de deuxième génération, l'estimation passe à 700 000 francs. Il faut y ajouter des frais récurrents estimés à env. 44 000 francs par an.*

##### **III) Répartition des charges entre Confédération et cantons (ch. 17.2)**

*Les estimations des coûts montrent que le développement des systèmes et les contrôles externes réguliers impliquent des coûts non négligeables. Du fait de l'actuelle répartition des compétences dans le domaine des droits politiques, les cantons devraient en principe prendre en charge ces coûts. Mais comme le vote électronique*

---

*est un projet commun de la Confédération et des cantons et que la Confédération s'est fixé pour objectif, dans le cadre de la stratégie suisse de cyberadministration, de mettre en place le nouveau canal de vote au plan national, les cantons ont adressé la demande suivante à la Chancellerie fédérale: que la Confédération participe aux coûts. Les cantons continueront bien évidemment de prendre en charge les coûts d'exploitation des systèmes.*

*Sur proposition de la Chancellerie fédérale, les cantons seront soutenus en 2013 par l'intermédiaire de ressources du «Plan d'action» d'E-Government Suisse à hauteur de 100 000 francs par système, soit 300 000 francs au total. La Confédération est prête à soutenir les cantons en 2014 à concurrence de la même somme, issue du budget de la Chancellerie fédérale. Elle a par ailleurs promis aux cantons de les soutenir financièrement lors des premiers audits des systèmes développés; les moyens proviendront également du budget ordinaire de la Chancellerie fédérale. Sur proposition de celle-ci et d'entente avec les cantons, le Conseil fédéral examinera en 2013 l'opportunité d'une participation (unique) de la Confédération au-delà de ce cadre à partir de 2015.*

### **E) Suite des opérations (ch. 18)**

*L'entrée en vigueur, prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2014, des nouvelles bases juridiques remaniées selon les propositions du présent rapport modifiera les conditions d'expérimentation du vote électronique. Certains cantons en profiteront pour porter de 30 à 50 % la part de leurs électeurs admis à voter par voie électronique. Nul doute que si leurs essais sont concluants, ils feront des émules.*

*Les cantons seront libres de passer directement à la deuxième étape, qui leur permettra d'intégrer 100 % de leur électorat dans leurs essais. Certains ont déjà annoncé ne pas l'envisager avant 2016/17.*

*Le vote électronique doit aussi faire l'objet de nouveaux essais lors d'élections, à l'échelon communal et cantonal tout d'abord. Plusieurs cantons y songent déjà. L'idée, c'est que la grande majorité des Suisses de l'étranger et, dans l'idéal, la majorité des cantons puissent expérimenter le vote électronique lors des prochaines élections fédérales, en 2015. La Confédération encourage par ailleurs les cantons à offrir dès 2015 à certains de leurs électeurs résidant en Suisse la possibilité de voter par voie électronique.*

*Pour que les objectifs décrits ici puissent être atteints, il est indispensable que nouveaux cantons adoptent le vote électronique. Ils peuvent compter sur le soutien ferme de la Chancellerie fédérale et des cantons dotés d'un système propre, qui à plusieurs reprises se sont déclarés prêts à partager leur système.*

### **F) Perspectives**

*Le Conseil fédéral devrait publier son quatrième et a priori dernier rapport sur le vote électronique en 2017/18. Il y évaluera les expérimentations réalisées dans les nouvelles conditions. Si le résultat est positif, le troisième canal de vote pourrait être instauré définitivement, les cantons restant libres de le proposer ou non, dans*

---

*un cadre légal fédéral explicite et éprouvé. Il est encore trop tôt pour dire si le principe de l'autorisation devra être maintenu, et si oui sous quelle forme. En tout état de cause, l'instauration ferme du troisième canal de vote entraînerait la dissolution de la structure actuellement en place au niveau fédéral.*