



# Catalogue des exigences à remplir pour recourir au vote électronique lors de l'élection du Conseil national en 2019

(Version du 05.04.2018)

## 1 Contexte

11 Ce catalogue d'exigences s'adresse aux cantons qui prévoient de proposer le vote électronique lors de l'élection du Conseil national en 2019. Il donne une vue d'ensemble des exigences juridiques à remplir pour recourir au vote électronique et fournit des informations détaillées sur les exigences à respecter et la marche à suivre.

12 Le recours au vote électronique lors de l'élection du Conseil national en 2019 requiert une autorisation générale du Conseil fédéral. Lors de la procédure d'autorisation préalable, les systèmes de vote électronique et les procédures cantonales doivent être vérifiés dans le cadre d'un test de bout en bout.

13 Le présent catalogue d'exigences concerne avant tout les cantons qui élisent leurs représentants au Conseil national selon le système proportionnel, c'est-à-dire en vertu des art. 21 ss de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP). Si un canton qui applique le système majoritaire veut recourir au vote électronique lors de l'élection du Conseil national en 2019, il pourra déroger partiellement aux règles fixées dans la mesure où il se sera mis d'accord avec la Chancellerie fédérale.

## 2 Marche à suivre

21 **Déclaration d'intention** : tout canton qui a l'intention de recourir au vote électronique lors de l'élection du Conseil national en 2019 est invité à en informer la Chancellerie fédérale **d'ici au 31 décembre 2018**. Une déclaration d'intention adressée par la direction cantonale du projet, c'est-à-dire par l'échelon opérationnel, suffit.

22 **Test de bout en bout** : il est prévu d'organiser un test de bout en bout pour vérifier si les exigences fixées dans le présent catalogue sont remplies (voir le document « *Vote électronique : Prescriptions de la Chancellerie fédérale pour les tests bout-à-bout* »). Tous les cantons sont tenus de procéder à une élection-test avec les données de la dernière élection du Conseil national (donc celles de 2015 en vue de l'élection du Conseil national de 2019). À cette occasion, il s'agira d'aménager et de tester les processus entourant le vote électronique de manière aussi fidèle que possible à la réalité, en prenant au moins les mesures suivantes :

- importation du registre des électeurs hors du système de vote électronique ; ce faisant, il faudra associer au moins deux communes au processus ;
- saisie des listes de candidats hors du système (données de l'élection du Conseil national de 2015) ;
- exportation des données dans le système ;
- impression des cartes de légitimation ;
- envoi contrôlé de suffrages (à consigner dans un procès-verbal) ;
- importation des résultats à partir du système ;

- traitement des résultats consolidés et contrôle des suffrages envoyés qui ont été consignés dans le procès-verbal.

Dans l'idéal, ces tests cantonaux pour chaque système de vote électronique devraient se dérouler simultanément, sous la coordination de chacun des fournisseurs de système. On fixera avec les cantons les modalités du suivi de ces tests par la Chancellerie fédérale et par le groupe d'accompagnement, et on déterminera avec eux les documents qui devront être présentés. **Le 30 avril 2019 au plus tard, l'élection-test devra avoir eu lieu, des défauts éventuels doivent avoir été corrigés, et la version définitive du rapport final devra être disponible.**

23 **Groupe d'accompagnement** : pour chaque système, la Chancellerie fédérale institue un groupe d'accompagnement et coordonne les travaux. Les cantons requérants remettent les documents nécessaires directement aux membres du groupe d'accompagnement, lesquels peuvent exprimer des suffrages, qui sont à consigner dans un procès-verbal. Les membres du groupe d'accompagnement assistent personnellement au décryptage de l'urne et au dépouillement lors d'une réunion de clôture et ils peuvent poser des questions à tout moment.

24 **Documents** : la Chancellerie fédérale doit pouvoir consulter l'ensemble des documents pertinents en rapport avec le vote électronique pendant toute la durée de l'accompagnement et jusqu'à l'établissement du rapport final. Elle est prête à signer un accord de confidentialité en la matière si le canton considéré le souhaite. Les cantons sont tenus de fournir les documents suivants :

- les bases juridiques cantonales ;
  - les éventuels accords passés avec des tiers ;
  - l'architecture du système, les interfaces, la description des procédures techniques (y compris l'échange de données entre les composants du système) ;
  - la définition des procédures de travail critiques (en particulier l'initialisation et la fermeture de l'urne électronique, le dépouillement et le contrôle des suffrages-tests) ;
  - la description des procédures administratives, des rôles et des responsabilités ;
  - la conception du test (l'objet du test, la manière de procéder et la date du test) ;
  - les mesures de communication prévues vis-à-vis des électeurs (explications, instructions, service d'assistance, etc.) ;
  - la convention en cas de crise : rôles respectifs des acteurs concernés (Confédération, canton, fournisseur de système) (la Chancellerie fédérale rédige un projet de convention, et le canton fournit les données concernant les interlocuteurs), y compris les scénarios de crise ;
  - la procédure permettant de générer les cartes de légitimation, y compris la destruction des données à l'imprimerie ;
  - la description de la mise en œuvre des exigences figurant dans l'OVotE (y compris dans son annexe) ;
  - l'appréciation des risques.
- Pour les cantons appliquant le système majoritaire, s'ils sont concernés : la documentation relative non seulement à la procédure permettant aux personnes de se porter candidates, mais aussi au champ à texte libre figurant sur la plateforme de vote électronique.

Pour tous les domaines, il y a lieu d'expliquer dans la documentation les éléments qui concernent le canton et ceux qui concernent le système.

25 **Réunion de clôture** : la réunion de clôture est organisée par les cantons requérants. Le décryptage de l'urne et le dépouillement ont lieu lors de cette réunion. Si les tests de bout en bout pour chaque système se sont déroulés de façon coordonnée, on organise une réunion de clôture par système. Y prennent part les cantons requérants, le groupe d'accompagnement

et les représentants de la Chancellerie fédérale. Lors de cette réunion, les cantons présentent les expériences qu'ils ont faites et les difficultés éventuelles qu'ils ont rencontrées. Y sont également communiqués les résultats provisoires des travaux d'accompagnement, le canton pouvant alors prendre position sur ces résultats.

Si la Chancellerie fédérale ou le groupe d'accompagnement constatent des défauts lors du test de bout en bout, ils les consignent dans un procès-verbal. Lors de la réunion de clôture, les défauts en question et les problèmes qui auraient été rencontrés font l'objet d'une discussion. La Chancellerie fédérale examine les éventuelles objections à l'égard du système ou des procédures cantonales et peut ordonner des corrections. Les cantons ont jusqu'au 30 avril 2019 pour procéder aux corrections éventuelles. Dans le rapport final, le groupe d'accompagnement fait une recommandation concernant l'utilisation du système de vote électronique considéré lors de l'élection du Conseil national.

## Aperçu des étapes

### 1<sup>re</sup> étape



Remise de la déclaration d'intention  
**31 décembre 2018**

### 2<sup>e</sup> étape



Clôture du test de bout en bout, y compris établissement du rapport final  
**30 avril 2019**

### 3<sup>e</sup> étape



Présentation de la demande définitive au CF  
**13 mai 2019**

### **3 Exigences matérielles**

#### **31 Vue d'ensemble des bases juridiques**

Les exigences relevant du droit fédéral et du droit international qui concernent l'élection du Conseil national<sup>1</sup> figurent dans les bases juridiques suivantes :

##### 311 Bases juridiques nationales

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101)
- Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP, RS 161.1)
- Loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr, RS 195.1)
- Ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (ODP, RS 161.11)
- Ordonnance du 7 octobre 2015 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Ordonnance sur les Suisses de l'étranger, OSEtr, RS 195.11)
- Ordonnance de la ChF du 13 décembre 2013 sur le vote électronique (OVotE, RS 161.116)
- Annexe de l'ordonnance de la ChF du 13 décembre 2013 sur le vote électronique (annexe de l'OVotE)<sup>2</sup>
- Ordonnance du 30 août 2017 sur la répartition des sièges lors du renouvellement intégral du Conseil national (RS 161.12)

##### 312 Bases juridiques internationales

- Recommandation (Rec[2017]5) du Conseil de l'Europe du 14 juin 2017 sur les normes relatives au vote électronique<sup>3</sup>
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101)
- Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2) (en particulier l'art. 25)

#### **32 Exigences figurant dans la Cst.**

En vertu de l'art. 34, al. 2, Cst., les citoyens ont droit à ce que les résultats d'une élection ne soient pas reconnus s'ils ne reflètent pas l'expression fidèle et sûre de leur volonté.<sup>4</sup>

#### **33 Exigences figurant dans la LDP**

Les exigences ci-après, qui sont pertinentes directement ou par analogie pour les élections lors desquelles on a recours au vote électronique, figurent dans la LDP.

##### 331 Dispositions générales

- Le secret du vote doit être sauvegardé (art. 5, al. 7).
- Le Conseil fédéral peut, en accord avec les cantons et les communes intéressés, autoriser l'expérimentation du vote électronique en la limitant à une partie du territoire, à certaines dates et à certains objets (art. 8a, al. 1). Le contrôle de la qualité

---

<sup>1</sup> L'élection du Conseil national est la seule élection populaire qui se déroule au niveau fédéral ; les bases légales se réfèrent donc toujours à cette élection.

<sup>2</sup> Disponible à l'adresse suivante :

<https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/droits-politiques/groupe-experts-vote-electronique/criteres-pour-les-essais.html>

<sup>3</sup> Disponible à l'adresse suivante :

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680726f6a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680726f6a)

<sup>4</sup> Voir notamment l'ATF 143 I 92

d'électeur, le secret du vote et le dépouillement de la totalité des suffrages doivent être garantis. Tout risque d'abus doit être écarté (art. 8a, al. 2). Le Conseil fédéral règle les modalités (art. 8a, al. 4).

- Les électeurs doivent recevoir les bulletins électoraux au plus tôt quatre semaines mais au plus tard trois semaines avant le jour fixé pour l'élection (art. 33, al. 2, et 48).
- Le droit cantonal s'applique dans la mesure où la LDP et les prescriptions d'exécution de la Confédération ne contiennent pas d'autres dispositions (art. 83).

### 332 Dispositions concernant le système proportionnel

- Chaque liste est pourvue d'un numéro d'ordre (art. 30, al. 2).
- L'apparement et le sous-apparement doivent être indiqués sur les bulletins électoraux avec impression (art. 31, al. 2).
- Les cantons établissent pour toutes les listes des bulletins électoraux portant la dénomination de la liste (et s'il y a lieu l'apparement et le sous-apparement), le numéro d'ordre et les indications relatives au candidat (au moins le nom de famille, le prénom et le domicile), de même que des bulletins électoraux sans impression (art. 33, al. 1).

#### Mode de remplir le bulletin (art. 35)

- Celui qui utilise un bulletin électoral sans impression (bulletin vierge) peut y inscrire le nom de candidats éligibles, ainsi que la dénomination d'une liste ou son numéro d'ordre.
- Celui qui utilise un bulletin électoral imprimé peut biffer des noms de candidats (latoiser) ; il peut inscrire des noms de candidats d'autres listes (panacher). Il lui est en outre loisible de biffer le numéro d'ordre imprimé ou la dénomination de la liste, ou encore de remplacer cette indication par un autre numéro d'ordre ou une autre dénomination.
- Il peut inscrire deux fois le nom du même candidat sur un bulletin (cumuler).

#### Suffrages complémentaires (art. 37)

- Lorsqu'un bulletin porte un nombre de candidats inférieur à celui des députés à élire dans l'arrondissement, les lignes laissées en blanc sont considérées comme autant de suffrages complémentaires attribués à la liste dont la dénomination ou le numéro d'ordre est indiqué sur le bulletin. Si celui-ci ne porte aucune dénomination ni numéro d'ordre ou s'il porte plus d'une des dénominations déposées ou de numéros, les lignes laissées en blanc ne sont pas comptées (suffrages blancs).
- Lorsque plusieurs listes régionales de même dénomination sont déposées dans un canton, les suffrages complémentaires qui figurent sur un bulletin qui ne porte pas la désignation de la région, sont attribués à la liste de la région où le bulletin a été déposé.
- Dans le cas de sous-apparements (art. 31, al. 1<sup>bis</sup>), les suffrages complémentaires sont attribués à la liste dont la désignation est mentionnée sur le bulletin. Les suffrages complémentaires provenant des bulletins électoraux dont la dénomination est insuffisante sont attribués à la liste que le groupement a désignée comme liste mère.
- Les noms qui ne figurent sur aucune liste de l'arrondissement sont biffés.
- Lorsque la dénomination de la liste ne concorde pas avec le numéro d'ordre qui lui est attribué, seule la dénomination est valable.

#### Bulletins électoraux et suffrages nominatifs nuls (art. 38)

- Les bulletins électoraux sont nuls :
  - a. s'ils ne portent aucun nom des candidats présentés dans l'arrondissement électoral ;
  - b. s'ils ne sont pas officiels ;
  - c. s'ils sont remplis ou modifiés autrement qu'à la main ;

- d. s'ils contiennent des remarques portant atteinte à l'honneur ou sont marqués de signes.
- Lorsque le nom d'un candidat figure plus de deux fois sur un bulletin, les répétitions en surnombre sont biffées.
- Sont en outre biffés du bulletin électoral les noms des personnes dont la candidature a été annulée après la mise au point des listes de candidats, en raison d'une candidature multiple.
- Lorsqu'un bulletin électoral contient plus de noms qu'il n'y a de sièges à occuper, les derniers noms imprimés et non cumulés à la main puis les derniers noms ajoutés à la main sont biffés.
- Les causes de nullité et d'annulation découlant de la procédure cantonale (enveloppe électorale, timbre de contrôle, etc.) sont réservées.
- Le canton qui expérimente le vote électronique fixe dans son droit les conditions de la validité et les motifs de l'invalidité du vote.

#### Récapitulation des résultats (art. 39)

Après la clôture du scrutin, les cantons établissent à l'intention des bureaux électoraux, d'après les procès-verbaux visés dans l'ordonnance sur les droits politiques :

- le nombre des électeurs inscrits et des votants ;
- le nombre des bulletins valables, nuls et blancs ;
- le nombre des voix obtenues individuellement par les candidats de chaque liste (suffrages nominatifs) ;
- le nombre des suffrages complémentaires de chaque liste (art. 37) ;
- le total des suffrages nominatifs et des suffrages complémentaires obtenus par chacune des listes (suffrages de parti) ;
- pour les listes apparentées, le nombre total des suffrages obtenus par le groupe de listes ;
- le nombre des suffrages blancs.

### 333 Dispositions concernant le système majoritaire

Les dispositions concernant le système majoritaire se trouvent aux art. 47 ss. Si un canton qui applique le système majoritaire veut mener un essai lors de l'élection du Conseil national en 2019, il doit se mettre d'accord avec la Chancellerie fédérale sur les éventuelles dérogations au catalogue de critères.

## 34 Exigences figurant dans l'ODP

Les exigences ci-après, qui s'appliquent aux élections lors desquelles on a recours au vote électronique, figurent dans l'ODP.

- S'il y a doute quant à l'exactitude des résultats d'une commune, le bureau électoral du canton procède lui-même à un nouveau comptage ou charge le bureau électoral communal de le faire (art. 11).
- Le bureau électoral du canton établit en deux exemplaires un procès-verbal des résultats de l'élection. Pour tous les arrondissements où l'élection a lieu selon le système proportionnel, ce procès-verbal doit être conforme au modèle 5 de l'annexe 2 tant par sa teneur que par sa présentation (art. 12, al. 1). Le procès-verbal doit donner les noms des candidats élus et non élus de chaque liste de parti dans l'ordre des suffrages obtenus. Pour chaque candidat, il y a lieu d'indiquer les prénoms et le nom de famille, l'année de naissance, le lieu d'origine, le domicile et la profession (art. 12, al. 2).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Les données exigées dans les formules 1 à 5b de l'annexe 2 doivent toutes être fournies, aussi dans les cas où l'on a recours au vote électronique ; cela signifie que le système doit fournir les mêmes données que les canaux de vote conventionnels.

- Dispositions relatives aux essais de vote électronique (art. 27a ss) : il s'agit des mêmes dispositions que celles qui régissent les essais de vote électronique dans le cadre d'une votation populaire fédérale.

### 35 Exigences figurant dans l'OVotE et dans son annexe

L'OVotE et son annexe contiennent les exigences techniques applicables au vote électronique. En ce qui concerne l'élection du Conseil national, la date de la destruction des données est régie par le chiffre 2.8.8 de l'annexe de l'OVotE, de la manière suivante : dès que les travaux de vérification sont terminés à l'OFS et que les cantons ont été informés par ce dernier qu'ils peuvent disposer du matériel, l'exploitant du système détruit, conformément à un processus consigné par écrit, toutes les données créées dans le cadre du vote électronique qui se rapportent aux suffrages enregistrés et qui sont classifiées confidentielles ou secrètes.

### 36 Autres exigences

361 Document « Vote électronique : Prescriptions de la Chancellerie fédérale pour les tests bout-à-bout ».

362 Il faut par ailleurs aussi se référer à deux documents qui sont publiés avant chaque élection du Conseil national, à savoir la **circulaire du Conseil fédéral** et le **guide à l'usage des groupes voulant lancer des candidatures**.

363 Une autre exigence est constituée par la **convivialité** (par analogie avec l'art. 7 ODP). Le vote électronique doit permettre à tout citoyen d'exprimer son suffrage de façon simple ; il ne faut pas que cette possibilité soit réservée aux initiés en informatique. L'ensemble du processus doit être clair et facilement compréhensible.

364 Le vote électronique présente l'avantage de **contribuer à la réduction d'erreurs** (par exemple, en rendant impossible d'inscrire trois fois le nom d'un candidat, car le système ne l'accepte pas) ; cet avantage doit être exploité dans toute la mesure du possible.

365 Les **bases juridiques internationales** ne contiennent pas d'exigences supplémentaires en matière de vote électronique.

366 Lorsque des Suisses de l'étranger participent à des essais de vote électronique, il faut tenir compte, en plus des dispositions de la LDP et de l'ODP, de celles de la **LSEtr** et de l'**OSEtr**.

### 37 Tableau synoptique des exigences à remplir

N°	Exigence	Disposition légale	Remarques
1	Les résultats d'une élection ne sont pas reconnus s'ils ne reflètent pas <b>l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens</b> .	Art. 34, al. 2, Cst.	
2	Chaque liste est pourvue d'un <b>numéro d'ordre</b> qui doit être bien visible sur le bulletin électoral.	Art. 30 LDP	
3	<b>L'apparement</b> et le <b>sous-apparement</b> doivent être indiqués sur les bulletins électoraux avec impression.	Art. 31, al. 2, LDP	
4	Pour toutes les listes, des <b>bulletins électoraux</b> portant la dénomination de la liste (et s'il y a lieu l'apparement et le sous-apparement), le numéro d'ordre et les indications relatives au candidat (au moins le nom de famille, le prénom et le domicile), de même que des bulletins électoraux sans impression, doivent être établis.	Art. 33 LDP	« sans impression » signifie vierge (sans dénomination de liste ni numéro d'ordre)
5	Celui qui utilise un <b>bulletin électoral sans impression</b> peut y inscrire le nom de candidats éligibles, ainsi que la dénomination d'une liste ou son numéro d'ordre. Le système ne doit pas permettre que le bulletin électoral sans impression comporte une dénomination de liste ou un numéro d'ordre mais qu'aucun candidat n'y ait été inscrit.	Art. 35 LDP	« sans impression » signifie vierge (sans dénomination de liste ni numéro d'ordre)
6	Celui qui utilise un bulletin électoral imprimé peut biffer des noms de candidats ( <b>latoiser</b> ) ; il peut inscrire des noms de candidats d'autres listes ( <b>panacher</b> ). Il lui est en outre loisible de biffer le numéro d'ordre imprimé ou la dénomination de la liste, ou encore de remplacer cette indication par un autre numéro d'ordre ou une autre dénomination. Enfin, il est aussi possible d'inscrire deux fois le nom du même candidat sur un bulletin ( <b>cumuler</b> ).	Art. 35 LDP	Utiliser un bulletin électoral « imprimé » signifie choisir une liste précise.
7	Le <b>comptage des suffrages complémentaires</b> doit se faire conformément à l'art. 37 LDP (voir <i>supra</i> ch. 332).	Art. 37 LDP	
8	Le système ne doit pas accepter de <b>bulletins nuls</b> . Il doit signaler l'erreur au votant avant que celui-ci ait exprimé son suffrage.	Art. 38 LDP	Le système devrait par ex. signaler au votant qu'il a sélectionné plus de candidats qu'il ne peut en élire, et qu'un tel vote ne peut pas être accepté. Cela permettrait d'éviter les erreurs.
9	La <b>récapitulation des résultats</b> doit fournir les mêmes données que pour les canaux de vote conventionnels.	Art. 39 LDP	



10	Si des irrégularités sont constatées lors de la vérification ou lors de l'établissement de la plausibilité, il doit être possible d'évaluer le nombre de suffrages non valables ou, à tout le moins, l'ampleur des répercussions sur le résultat du dépouillement.	Art. 27i ODP	
11	Les <b>mêmes données brutes</b> que pour les canaux de vote conventionnels doivent être fournies.	Art. 12 ODP et annexe 2 ODP (formules 1 à 5b)	
12	<b>Dispositions relatives aux essais de vote électronique</b> : il s'agit des mêmes dispositions que celles qui régissent les essais dans le cadre d'une votation populaire fédérale.	Art. 27a ss ODP	Autorisation d'un essai par le Conseil fédéral suite à la demande d'un canton, à condition que les exigences légales soient remplies.
13	La <b>convivialité de la procédure électorale</b> et, en particulier, l' <b>adéquation de la présentation du bulletin</b> doivent être garanties. Le bulletin électronique qui s'affiche sur l'écran doit être semblable au bulletin imprimé. En particulier, le numéro du candidat doit y figurer s'il se trouve sur le bulletin imprimé.	Art. 34 Cst., art. 7 ODP	Chaque électeur doit pouvoir voter par voie électronique, même s'il ne dispose pas de connaissances particulières en informatique. Le vote par voie électronique doit ressembler autant que possible au vote conventionnel. Si, dans le but d'accroître la convivialité, il est prévu de s'écarter de la procédure définie pour les élections traditionnelles (avec des bulletins en papier), il faut en discuter au préalable avec la Chancellerie fédérale.