

**DIRECTION GENERALE DE LA DEMOCRATIE ET DES
AFFAIRES POLITIQUES**

DIRECTION DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

**PROJET « BONNE GOUVERNANCE DANS LA SOCIÉTÉ DE
L'INFORMATION »**



GGIS (2010) 5 fin. F

Strasbourg, le 16 février 2011

Lignes directrices relatives à la transparence des élections par voie électronique

Document élaboré par le Secrétariat

Introduction

En 2004, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation (2004) 11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont ensuite convenu de tenir des réunions biennales afin d'assurer un suivi de leur politique et de leur expérience dans ce domaine depuis l'adoption de l'instrument. La première de ces réunions s'est déroulée à Strasbourg en novembre 2006, la deuxième à Madrid (Espagne) en octobre 2008 et la troisième à Strasbourg, en novembre 2010.

Lors de réunion biennale de 2008, le Secrétariat a été invité à identifier des questions à approfondir en vue renforcer la mise en œuvre de la Recommandation. Ainsi, il a notamment été suggéré d'examiner plus avant certains domaines tels que la certification des systèmes de vote électronique et la transparence des élections par voie électronique.

Ces dernières années, il est clairement apparu que l'instauration d'un système de vote électronique ne pouvait se faire qu'à condition que les électeurs aient pleinement confiance dans le système électoral en place. Lorsque c'est le cas, il y a de fortes chances que les électeurs aient confiance dans un nouveau système électoral basé sur le vote électronique. Toutefois, il ne faut jamais considérer cette confiance comme définitivement acquise. Les Etats doivent s'efforcer au maximum de la préserver, car une fois ébranlée, il est extrêmement difficile de la gagner à nouveau.

Ainsi, pour favoriser la confiance de la population, il est fondamental d'encourager les Etats membres à faire preuve de transparence en ce qui concerne le système de vote électronique, les processus relatifs aux différentes procédures électorales et les raisons qui sous-tendent l'introduction du vote électronique. Cette attitude devrait en effet permettre aux électeurs de mieux connaître et de comprendre la démarche adoptée par les Etats, et ainsi, susciter la confiance publique.

Mais, si important soit-il de faire preuve de transparence en mettant des documents à la disposition des électeurs et des différentes parties prenantes, ces derniers ne sont pas tous en mesure de saisir le fonctionnement des systèmes électoraux basés sur le vote électronique. La confiance de ces personnes dans le processus électoral repose donc sur d'autres acteurs qui ont les moyens de comprendre les matériels et processus en jeu. Par conséquent, il est fondamental que les différentes parties prenantes aient un accès aussi large que possible aux réunions, activités et documents pertinents, car en faisant preuve de transparence vis-à-vis de ces groupes spécifiques importants, l'on contribue à renforcer la confiance publique. Sans une telle transparence, les Etats ne peuvent en effet garantir le respect des principes démocratiques de liberté et d'équité dans la conduite des élections par voie électronique.

C'est dans cette optique qu'ont été entrepris les travaux de suivi sur la transparence des élections par voie électronique. Les lignes directrices énoncées dans le présent document ont été élaborées à la lumière des résultats et conclusions des ateliers sur la transparence des élections par voie électronique organisés les 18 et 19 mars 2010 à Oslo (Norvège), en coopération avec le ministère norvégien des Affaires communales et du Développement

régional, et lors de la 4^e Conférence internationale sur le vote électronique, tenue à Bregenz (Autriche) le 21 juillet 2010. Elles ont été examinées et endossées lors de la troisième réunion biennale intergouvernementale en vue d'examiner les évolutions intervenues dans le domaine du vote électronique et l'application de la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres, qui s'est tenue à Strasbourg les 16-17 novembre. La présente version finale des Lignes directrices tient compte des commentaires émis lors de cette réunion.

Ces orientations sont des outils destinés à faciliter la mise en œuvre de la Recommandation de 2004, et en particulier les dispositions 20 à 23, qui invitent les Etats membres à garantir la transparence de leur système électoral, et, par là même, à renforcer la confiance des électeurs et des observateurs dans ce système. La Recommandation prévoit des critères minimum pour la transparence des élections et référendums politiques basés sur le vote électronique, et ce, quel que soit le niveau de gouvernance concerné.

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et coopération en Europe (OSCE), qui est le principal organe international d'observation des élections, a participé activement au processus d'élaboration des lignes directrices. Il s'est félicité de la coopération établie avec le Conseil de l'Europe pour définir les différentes mesures que devraient prendre les gouvernements pour rendre le vote par voie électronique aussi transparent que possible et qui, une fois mises en œuvre, devraient faciliter la tâche des observateurs du Bureau.

Ces lignes directrices n'entendent pas imposer de système particulier ou de processus spécifique aux Etats membres. Elles leur proposent simplement des outils objectifs et des orientations sur la manière d'optimiser la transparence, afin de les aider à améliorer les processus actuels et de favoriser l'échange d'informations sur les bonnes pratiques dans ce domaine.

Elles abordent des aspects pertinents relatifs à toutes les phases des processus électoraux et référendaires (phase préélectorale, phase du scrutin, phase postélectorale), ainsi que les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes. Les gouvernements n'ont pas nécessairement recours à des dispositifs électroniques pour tous les aspects des élections ; les orientations qui suivent ne sont donc pertinentes que pour les phases dans lesquelles les Etats membres ont décidé d'utiliser de tels dispositifs.

Chacune des lignes directrices présentées ci-après est suivie d'un paragraphe explicatif. Un glossaire de termes pertinents est proposé en Annexe I et des extraits pertinents de la Recommandation (2004)11 figurent en Annexe II.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Les Etats membres ne devraient introduire un système basé sur le vote électronique que si la population a confiance dans le système électoral en place

Avant d'introduire tout système électoral basé sur le vote électronique, il convient de s'assurer qu'une très large majorité de la population a suffisamment confiance dans le système électoral en place. En effet, la confiance des citoyens envers le pouvoir exécutif (« confiance publique »), mais aussi leur confiance envers le parlement (« confiance politique ») sont essentielles pour la bonne mise en œuvre du vote par voie électronique. En l'absence d'une telle confiance, l'introduction de ce système risque d'entraîner des tensions politiques et des troubles civils. La confiance publique peut être favorisée par la transparence et l'ouverture sur tous les aspects du système électoral, ainsi que par la mise en œuvre des diverses recommandations et lignes directrices conçues par des organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la Coopération en Europe (OSCE/BIDDH).

L'ouverture n'est qu'une des nombreuses dimensions de la confiance, qui peut donc être générée par d'autres moyens. Les Etats membres peuvent par exemple consacrer du temps à l'organisation de débats ou de consultations publiques revêtant éventuellement un caractère obligatoire. Ils peuvent également engager une consultation générale avec des groupes représentant des personnes handicapées ou des personnes qui ont d'autres besoins spéciaux. L'instauration d'un dialogue avec les citoyens en vue de prendre connaissance de leur avis et de leurs préférences est en effet un moyen d'obtenir et/ou de conserver leur confiance.

Outre la nécessité d'une confiance publique générale, il faut également que les citoyens aient l'assurance de la fiabilité des personnes responsables de l'organisation d'élections basées sur le vote électronique – ainsi que de celle de toutes les personnes impliquées dans l'organisation de telles élections, c'est-à-dire les agents des bureaux de vote, les fournisseurs et les instances chargées de l'accréditation et de la certification.

Toutefois, l'existence ou l'instauration d'un climat de confiance ne signifie pas pour autant que le processus ne puisse pas être critiqué ou soulever certaines questions. Aussi est-il important de créer des plates-formes de discussion, en invitant par exemple des ONG à participer au débat. Toutefois, la mise en place de ce dialogue doit se dérouler de façon raisonnable. Les gouvernements ne sont pas tenus d'organiser leur propre opposition, simplement de la faciliter.

D'aucuns soutiennent que l'introduction du vote électronique peut aussi être un moyen de favoriser la confiance du public dans le système électoral lorsque cette confiance n'existe pas. Toutefois, la construction ou le renforcement de la

confiance publique ne doivent jamais constituer les principaux motifs de l'introduction de ce type de vote.

2. Les Etats membres devraient faire preuve d'autant de transparence que possible pour tous les aspects des élections par voie électronique

La transparence peut notamment se traduire par une ouverture sur des aspects tels que la convocation des élections, les procédures d'inscription, la désignation des candidats, la procédure de vote et la publication et l'explication des résultats et des procédures de recours dont le processus électoral peut faire l'objet. Cependant, s'agissant de la transparence, les Etats membres ne devraient pas concentrer leurs efforts uniquement sur le système de vote électronique et la phase du scrutin ; ils devraient faire preuve d'ouverture concernant tous les aspects du processus, c'est-à-dire avant, pendant et après le scrutin, dès lors que ceux-ci intègrent un élément de vote électronique. Il convient de souligner que ce critère de transparence s'applique à tous les modes de vote électronique, que celui-ci ait lieu à distance ou dans des bureaux de vote. Il peut y être satisfait en mettant en ligne sur le site officiel des vidéos qui présentent des informations importantes sur l'élection et qui expliquent tout particulièrement le déroulement du processus électoral, par exemple. La langue des signes et le sous-titrage pourraient également être utilisés dans ces vidéos afin de toucher un public aussi large que possible.

Dans cette optique, il conviendrait également de faire participer les associations de personnes handicapées au processus d'introduction du vote électronique afin de leur montrer comment ce nouveau mode électoral pourrait affecter la vie des personnes qu'elles représentent.

Les Etats membres définissent quelles parties prenantes ont accès à quels types d'informations, à quel moment, et dans quelles circonstances elles peuvent accéder aux systèmes de vote électronique.

3. Les Etats membres devraient expliquer clairement les avantages et la valeur ajoutée du vote électronique lors de l'introduction d'un tel système

Pour susciter la confiance des électeurs, les Etats membres peuvent notamment faire preuve de transparence concernant les raisons qui sous-tendent la proposition d'introduire des dispositifs électroniques dans le processus électoral. Il convient ainsi de répondre aux préoccupations que les électeurs pourraient avoir concernant la sécurité de leur vote, l'accessibilité des dispositifs et les éventuelles difficultés qui pourraient se poser lors du vote. Aucune des autres parties prenantes ne devrait accepter le changement du système électoral si les inquiétudes des électeurs n'ont pas été prises en compte.

ASPECTS JURIDIQUES

4. Avant l'introduction d'un système de vote électronique, les Etats membres devraient procéder à une analyse des changements à apporter au cadre juridique pertinent

Il est probable que la mise en place d'un nouveau système électoral entraîne la nécessité de modifier le cadre juridique existant. Avant d'introduire le vote électronique, il serait bon que les Etats membres aient analysé et validé tous les aspects juridiques afin d'éviter les conflits lors de la tenue d'élections reposant sur ce type de vote. Il importe également qu'ils expliquent pourquoi il est nécessaire d'apporter certaines modifications à la législation. Cette démarche devrait elle aussi permettre de renforcer la confiance des électeurs et des autres parties prenantes.

Outre le Code électoral, il convient d'analyser les règlements et codes de conduite. Il peut également être nécessaire de modifier les Codes pénal et civil car l'adoption de ce nouveau mode de vote pourrait par exemple entraîner de nouvelles pratiques frauduleuses.

5. Prévoir des dispositions relatives aux observateurs nationaux et internationaux

Dans les Etats membres où il existe des dispositions juridiques régissant l'observation des élections, l'introduction du vote électronique entraîne la nécessité de réviser la législation. En effet, celle-ci doit prévoir des procédures suffisantes pour garantir une observation efficace des élections basées sur le vote électronique. Celles-ci pourraient notamment porter sur la question d'une présence dans les bureaux de vote et/ou sur le transfert de données, les sites de traitement des données, l'accès à la documentation et aux rapports, l'accès aux tests, la conduite d'audits et la mise en place de procédures d'évaluation, ainsi que sur l'accès aux personnes qui ont réalisé ces tests, audits et évaluations. Dans certains pays, cet accès pourrait être régi par une réglementation plutôt que par la Loi. Il convient également de tenir compte du fait que l'adoption de nouvelles technologies en matière électorale peut également nécessiter l'adoption de nouvelles méthodes d'observation afin de parvenir à des conclusions significatives.

Les Etats peuvent également souhaiter réglementer l'accès des observateurs afin d'en amortir l'impact sur les responsables électoraux et autres acteurs pendant la période préélectorale. Souvent, le système adopté est celui de l'accréditation. Dans cette optique, on pourrait également demander aux groupes d'observateurs de respecter un code de conduite similaire à celui qui est énoncé dans la

Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections (2005)¹. La méthodologie relative à l'accréditation devrait être accessible au public.

Il conviendrait également de prendre des dispositions pour les observateurs nationaux à long terme. L'introduction du vote électronique devrait être encadrée par des observateurs locaux tels que des commissions électorales indépendantes et des ONG locales. Les Etats membres sont invités à faire preuve d'autant de transparence que possible envers ces groupes.

ACCÈS À LA DOCUMENTATION ET AUX RAPPORTS

6. Permettre aux observateurs nationaux et internationaux d'avoir accès à toute la documentation pertinente sur les processus de vote électronique

Il est fondamental que les observateurs nationaux et internationaux aient accès à la documentation relative aux processus de vote électronique, notamment aux procès-verbaux et aux rapports de certification, de tests et d'audits, ainsi qu'à la documentation technique qui explique en détails le fonctionnement du système. Il convient de les inviter aux réunions pertinentes. Dans la mesure du possible, les Etats membres, le fournisseur ou l'instance de certification devraient fournir des informations à toutes les parties prenantes, en mettant en ligne des documents pertinents suffisamment longtemps avant le début de la période électorale.

Comme mentionné au point 2, les Etats membres devraient concevoir des procédures définissant quelles parties prenantes ont accès à quels types d'informations, et à quel moment. Il conviendrait également de mettre au point de telles procédures pour les observateurs nationaux et internationaux, pour les médias, ainsi que pour les autres parties prenantes, telles que les citoyens, les partis politiques et les ONG. Celles-ci devraient reposer sur le principe du libre accès.

Les Etats membres devraient clairement attirer l'attention des fournisseurs potentiels sur le fait que les différentes parties prenantes, et notamment les observateurs nationaux et internationaux, doivent avoir pleinement accès à certains documents pendant la période de l'appel d'offres. Tout accord de

¹Ces lignes directrices ont été conçues par les Nations unies et adoptées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), l'Association des administrations électorales des Iles Pacifiques, d'Australie et de Nouvelle-Zélande (PIANZEA), le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH), le Centre Carter, le Centre pour le conseil et la promotion électorale (CAPEL), la Commission européenne, la Commission européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe, la Fondation internationale des systèmes électoraux (IFES), le Forum des Iles Pacifiques, l'Institut démocratique national (NDI), l'Institut électoral d'Afrique du Sud (EISA), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), l'Institut international républicain (IRI), l'Organisation des Etats américains (OEA), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Réseau asiatique pour des élections libres (ANFREL), le Réseau européen pour l'observation des élections (ENEMO), le Secrétariat des Nations unies, le Secrétariat du Commonwealth, le Service international de réforme électorale (ERIS), l'Union africaine et l'Union inter-parlementaire (UIP).

confidentialité qui empêcherait les observateurs de publier les évaluations et de dévoiler les faits sur lesquels elles sont basées priverait l'ensemble des parties prenantes, mais surtout les observateurs, de l'accès à des informations importantes.

7. Les Etats membres devraient mettre la documentation pertinente à la disposition des parties prenantes bien avant le début de la période préélectorale

L'analyse de la documentation pertinente doit se dérouler bien avant la période qui précède immédiatement l'élection. Si l'accès aux documents relatifs au vote électronique est soumis à une accréditation, celle-ci doit pouvoir être obtenue suffisamment à l'avance par les différentes parties prenantes (en particulier les observateurs nationaux et internationaux).

8. Les Etats membres devraient mettre la documentation pertinente à la disposition des observateurs, y compris, dans la mesure du possible, dans une langue communément utilisée dans les relations internationales

Les informations pertinentes nécessaires aux observateurs nationaux et internationaux pour mener leurs travaux de façon satisfaisante devraient être disponibles dans la/les langue(s) officielle(s) du pays concerné. Ces informations devraient, dans la mesure du possible, être également mises à disposition dans l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe (l'anglais et le français), ces versions linguistiques étant notamment utiles aux observateurs internationaux.

TESTS

9. Permettre aux observateurs nationaux et internationaux et aux médias d'observer les tests pratiqués sur les logiciels et équipements de vote

Les différentes parties prenantes, notamment les groupes d'observateurs accrédités, doivent non seulement avoir accès à la documentation, mais aussi pouvoir observer la vérification des dispositifs/du système de vote électronique. L'observation de ces tests et/ou audit ne doit pas gêner la conduite des élections. Par conséquent, elle ne devrait se dérouler que sous la direction des personnes chargées de l'organisation de celles-ci. Par ailleurs, il conviendrait que les personnes chargées de l'observation de ces tests et/ou audits aient préalablement suivi une formation pertinente. Le processus devrait se dérouler de façon suffisamment ouverte pour que les observateurs puissent évaluer pleinement le fonctionnement du dispositif.

FORMATION

10. Les Etats membres devraient mettre en place des programmes de formation destinés aux groupes d'observateurs nationaux et internationaux

Le fonctionnement des systèmes de vote électronique est difficile à comprendre pour toute personne n'étant pas spécialisée dans ce domaine. Afin d'améliorer l'appréciation des parties prenantes du système utilisé, il est nécessaire de former, en particulier les observateurs nationaux, mais également les observateurs internationaux. Ceci leur offrirait des outils élémentaires et faciles à utiliser lors des travaux d'observation. Ces outils incluraient des méthodes pour vérifier le scellage, lire des impressions de machines à voter et lire un fichier d'audit.

SYSTÈME

11. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'organisation des élections ne repose pas uniquement sur un petit nombre de fournisseurs.

Les logiciels et équipements utilisés pour le vote électronique nécessitent la mise en place d'une maintenance continue – procédure qui vient s'ajouter aux procédures à suivre pour tout événement électoral, telles que l'édition de bulletins papier. Il est important, pour Etats membres, de ne pas confier la réalisation de ces tâches à un ou deux grands fournisseurs seulement, car ceci pourrait entraîner une trop grande dépendance vis-à-vis de ces derniers. Dans les Etats qui envisagent la solution de l'externalisation, il est fondamental que les responsables électoraux aient connaissance des tâches qui seront externalisées et des raisons pour lesquelles elles le seront, ainsi que des méthodes et processus que le(s) fournisseur(s) entend(ent) appliquer. En revanche, au vu de l'importance de ses responsabilités, les tâches statutaires incombant à l'organe chargé de la conduite des élections ne doivent jamais être confiées à des tiers.

12. Les Etats membres devraient considérer le code source utilisé dans le processus électoral comme l'un des éléments nécessaires à la vérifiabilité universelle

Afin de garantir la confiance publique et de respecter les principes de transparence et de reproductibilité, il convient d'inscrire le code source du logiciel électoral, ainsi que tous les équipements et logiciels utilisés dans le système de vote électronique et leur configuration sur la liste de contrôle, qui doit être consignée conformément à la législation locale (voir également la Recommandation (2004)11, paragraphe 69).

Il convient également d'inscrire sur la liste des éléments à vérifier les protocoles des processus contrôlés, telles que la procédure d'installation et de configuration,

l'adéquation entre le code source certifié et celui qui a été utilisé pendant l'élection, et le processus de décompte des bulletins électroniques. Ces mesures devraient aider les Etats membres à fournir la documentation pertinente aux tiers, notamment aux observateurs nationaux et internationaux et aux médias, et ainsi à renforcer la transparence du système et de ses processus.

13. Au moment de la mise en œuvre du vote électronique dans les bureaux de vote, les Etats membres devraient envisager de mettre en place un deuxième support d'enregistrement des voix exprimées afin d'améliorer la transparence

Outre l'enregistrement électronique des voix exprimées, il est recommandé d'avoir recours à une deuxième méthode de consignation de ces derniers – un support « papier » ou « indépendant du logiciel » – afin de permettre aux électeurs de vérifier leur vote. Cette méthode parallèle permettrait également de procéder, le cas échéant, à un décompte manuel des voix et pourrait être utilisée à des fins de contrôle, ou servir de système de secours en cas de défaillance des machines à voter ou d'autres dysfonctionnements. L'introduction de cette procédure « de secours » vise entre autres à renforcer la confiance des électeurs dans le système. Celle-ci devrait apporter en effet la preuve physique et irréfutable de la façon dont le vote de l'électeur a été interprété par la machine à voter. Cependant, le recours à ce deuxième support ne doit pas compromettre le caractère secret du vote.

Actuellement, la méthode secondaire d'enregistrement des voix exprimées la plus fréquemment employée est l'édition de reçus papier à l'issue du vote [*Voter Verified Paper Audit Trail* (VVPAT), ou « traces papier vérifiables par l'électeur »]. Un appareil produisant des « traces papier » peut être intégré aux machines à voter dans les bureaux de vote. Ainsi, après avoir voté à l'aide de la machine, l'électeur peut se voir présenter une version imprimée de son vote derrière une paroi vitrée, ou délivrer un reçu papier qu'il dépose alors dans une urne. Cette dernière option présente le risque de la disparition, accidentelle ou non, des traces papier, ce qui pourrait conduire à la pratique des « ventes de voix » ou obliger l'électeur à produire une preuve du sens dans lequel il a voté, d'où un risque de pression abusive.

Il convient toutefois d'attirer l'attention des Etats membres sur le fait qu'il s'agit là d'un système onéreux, et d'une source de dysfonctionnements potentiels. Que faire, par exemple, si une imprimante ne fonctionne plus correctement ou est en rupture d'encre et ne peut donc plus produire de « reçus » ?

Les systèmes de reçus papier qui révèlent le contenu du vote ne doivent pas être employés lorsque le vote est effectué dans un lieu non contrôlé (à domicile, par exemple), car ceci pourrait conduire à la vente de voix.

Dans de tels contextes, l'on peut adopter la solution d'une vérification « de bout en bout ». Les reçus générés dans ce système reposent souvent sur des méthodes

cryptographiques qui permettent aux électeurs de vérifier, après le scrutin, que leur vote n'a pas été modifié, et ce, sans révéler l'identité du candidat pour lequel ils ont voté. Ainsi, un code numérique pourrait apparaître à l'écran après que l'électeur a validé son vote. A l'issue du scrutin, l'électeur pourrait se connecter sur un site internet où il pourrait vérifier, grâce à ce code, que son vote a bien été comptabilisé.

Autre solution possible : le « vote modifiable ». Cette méthode permet aux électeurs de voter par internet autant de fois qu'ils le souhaitent et, le jour du scrutin, de se rendre – ou non – dans un bureau de vote. Le vote pris en compte est soit le dernier vote exprimé par internet, soit le vote effectué dans le bureau de vote. Cette méthode permet de lutter contre la pratique de l'achat de voix dans la mesure où l'électeur peut toujours modifier son vote par la suite pour voter dans le sens où il le souhaite.

Il est également possible d'enregistrer les votes en format PDF sur une carte à puce. Si la demande en est faite, ces fichiers PDF peuvent être imprimés afin de permettre un décompte papier des voix. Les Etats membres doivent expliquer à la population pourquoi ils ont recours à cette méthode alternative, comment elle est utilisée et à quelle fin. Dans le cas contraire, ils doivent expliquer aux électeurs pourquoi ils choisissent de ne pas l'adopter.

14. Si les voix sont enregistrées sur un deuxième support dans les bureaux de vote où est pratiqué le vote électronique, procéder à un décompte obligatoire des voix à partir de ce deuxième support dans un nombre statistiquement significatif de bureaux de vote sélectionnés de façon aléatoire

Pour renforcer la confiance dans le processus, il est conseillé d'utiliser ce deuxième support pour procéder à un décompte obligatoire des voix dans un nombre statistiquement significatif de bureaux de vote sélectionnés de façon aléatoire. Il importe que les responsables des bureaux de vote ne soient pas informés à l'avance des bureaux dans lesquels il sera procédé à ce double dépouillement du scrutin.

15. Les Etats membres devraient établir des règles pour le cas où il y aurait divergence entre les résultats obtenus à l'issue du décompte obligatoire des voix enregistrées sur le deuxième support et les résultats « électroniques » officiels

Dans les Etats membres qui mettent en place une méthode alternative d'enregistrement des votes et dans lesquels il est procédé à un deuxième décompte des voix, il existe toujours le risque de voir apparaître des divergences entre les deux méthodes. Dans de tels cas, le règlement devrait préciser quel type de vote (le vote électronique ou la méthode alternative) fait foi. L'un des arguments en faveur du vote électronique est que c'est la méthode par le biais de

laquelle les électeurs se sont exprimés. Mais l'on pourrait également privilégier le deuxième support en faisant valoir que celui-ci permet une vérification des votes par les électeurs eux-mêmes, notamment lorsque le support en question inclue l'émission de reçus papier.

Par conséquent, en cas de divergence, il convient d'examiner la situation de manière approfondie, et toute décision relative aux résultats des élections concernées doit être prise à la lumière de ces investigations. Il est demandé aux Etats membres d'établir des règles qui définissent la méthode à employer pour le dépouillement officiel du scrutin, ainsi que les conditions dans lesquelles un deuxième décompte des voix est jugé nécessaire. Ces règles devraient également préciser les modalités du décompte obligatoire, les circonstances dans lesquelles il est procédé au décompte de toutes les voix enregistrées sur le deuxième support, ainsi que celles dans lesquelles il convient d'organiser de nouvelles élections.

16. Les Etats membres devraient acquérir de l'expérience dans la mise en place de mécanismes permettant aux électeurs de vérifier que la voix comptabilisée est bien conforme à leur intention de vote

Afin de favoriser le développement du concept de chaîne de confiance dans les élections par voie électronique, les Etats membres devraient encourager la conduite d'études et de projets pilotes visant à permettre aux électeurs de vérifier que leur voix :

- a été exprimée conformément à leur intention ;
- a été correctement enregistrée ;
- a été correctement comptabilisée.

Annexe I

Glossaire des termes employés dans les Lignes directrices relatives à la transparence des élections par voie électronique

Dans le présent document, les termes ci-dessous s'entendent de la manière suivante² :

Chaîne de confiance : processus de sécurité informatique, qui consiste à valider chaque composante du matériel et du logiciel utilisés selon une approche ascendante. Ce processus permet de s'assurer que seuls sont utilisés du matériel et des logiciels sûrs, tout en conservant une certaine souplesse.

Lignes directrices : document visant à rationaliser des processus particuliers par l'application de certaines règles. Par définition, les lignes directrices ne revêtent jamais de caractère obligatoire.

Libre accès : accès en ligne à différents matériels qui peuvent être lus et éventuellement utilisés (ou réutilisés) librement par tous à des degrés divers.

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. Dans le présent contexte, les parties prenantes comprennent les citoyens, les responsables électoraux, les partis politiques, les observateurs nationaux et internationaux, des médias, les gouvernements, les universitaires, les ONG ou OING, les groupes d'opposants au vote électronique et les organismes spécifiques chargés de la certification du vote électronique.

Transparence : fait de déterminer comment et pourquoi l'information est diffusée par différents moyens.

² Pour des explications plus détaillées, on pourra consulter le site Wikipédia (www.wikipedia.org).

Annexe II

Texte de la Recommandation Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique

B. Garanties de procédure

I. Transparence

20. Les Etats membres prendront des mesures afin que les électeurs comprennent le système de vote électronique utilisé et aient ainsi confiance en lui.

21. Des informations sur le fonctionnement du système de vote électronique seront diffusées auprès du public.

22. Les électeurs se verront offrir la possibilité de s'exercer sur tout nouveau système de vote électronique avant l'enregistrement du suffrage et indépendamment de celui-ci.

23. La possibilité sera offerte à tous les observateurs, dans les limites fixées par la loi, d'assister à l'élection électronique, de l'observer et de la commenter, y compris au stade de l'établissement des résultats.

Texte de l'exposé des motifs de la Recommandation Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique

Norme no 20. «Les Etats membres prendront des mesures afin que...»

55. La confiance que les systèmes de vote inspirent aux électeurs et aux candidats influence de manière déterminante le niveau de participation aux élections c'est aussi un élément essentiel du système démocratique de l'Etat. La confiance a pour base une connaissance approfondie du système.

56. Les modes de suffrage traditionnel sont simples et ont largement fait leurs preuves dans les Etats membres. Les électeurs connaissent bien les systèmes électoraux utilisant des bulletins et des urnes, et comprennent les règles générales qui régissent la procédure à suivre par l'électeur ainsi que la collecte et le décompte des suffrages. L'introduction du vote électronique crée une nouvelle situation dans laquelle les électeurs sont moins au fait du processus électoral et peut-être moins en mesure de comprendre les dispositifs de sécurité que comporte le système. En conséquence, l'introduction des systèmes de vote électronique devra probablement s'accompagner de campagnes de communication afin de maintenir le niveau de connaissance et de confiance du public. A terme, il pourra être nécessaire de poursuivre ces activités à l'intention des électeurs qui ne connaissent pas le vote électronique.

57. Pour accroître la confiance des électeurs, il convient de les informer le plus amplement possible sur les techniques employées dans le cadre du vote électronique.

Norme no 22. «Les électeurs se verront offrir la possibilité de s'exercer...»

58. Un nouveau système de vote électronique peut générer des inquiétudes diverses chez les électeurs. Afin d'accroître le niveau d'information et de confiance des électeurs à l'égard des nouveaux systèmes de vote électronique, et dans un souci de transparence, il convient de leur donner la possibilité de s'exercer à l'utilisation de ces systèmes, avant un vote et indépendamment de celui-ci. Les catégories d'électeurs qui ne connaissent pas encore les nouveaux modes de suffrage électronique, par exemple les personnes âgées, doivent bénéficier à cet égard d'une attention particulière.

Norme no 23. «...tous les observateurs, dans les limites fixées par la loi...»

59. Il existe diverses obligations internationales et nationales en matière d'observation d'élections : par des représentants des candidats, ainsi que par des observateurs indépendants – nationaux et/ou internationaux. Tous les Etats membres sont liés par le document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de l'OSCE du 29 juin 1990, document dans lequel ils s'engagent à «inviter des observateurs de tout autre Etat participant à l'OSCE et de toute institution ou organisation privée compétente qui le souhaiterait, à suivre le déroulement de la procédure de leurs élections nationales [et] à faciliter un accès analogue pour les élections organisées à un niveau inférieur au niveau national».

60. Les observateurs doivent pouvoir vérifier que le système de vote électronique, dans sa conception et son fonctionnement, respecte les principes fondamentaux des élections et référendums démocratiques. En conséquence, les Etats membres devraient mettre en oeuvre des dispositions juridiques claires sur l'accès d'observateurs à la documentation concernant le système de vote électronique, y compris aux données résultant des audits.

61. Les élections et référendums électroniques sont porteurs de problèmes spécifiques, inhérents au déroulement électronique de la consultation. Ainsi, il faut que les observateurs aient la possibilité, notamment, d'accéder aux informations pertinentes relatives au logiciel ; il faut qu'ils puissent voir les mesures de sécurité physiques et électroniques pour les serveurs ; qu'ils puissent inspecter et tester les dispositifs homologués, avoir accès aux sites et aux informations concernant le vote électronique à distance et procéder aux tests appropriés ; enfin, observer le dépôt des bulletins électroniques dans l'urne électronique, ainsi que le dépouillement. Toutefois, il peut s'avérer nécessaire, compte tenu des mesures de sécurité applicables aux liaisons téléphoniques ou par l'Internet, de ne pas autoriser la présence d'observateurs dans la salle des

ordinateurs. Dans ce cas, il convient de prendre des mesures afin de donner aux observateurs la possibilité de contrôler les opérations.