

**SECRETARIAT GENERAL**

DIRECTION GENERALE DE LA DEMOCRATIE ET  
DES AFFAIRES POLITIQUES

DIRECTION DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES

**BONNE GOUVERNANCE DANS LA SOCIETE DE L'INFORMATION**



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

GGIS (2010) 2

Strasbourg, le 3 mars 2010

## **Atelier sur l'observation des élections par voie électronique**

18-19 mars 2010  
Bâtiment R-4,  
Einar Gerhardsens plass 1  
Oslo, Norvège

**DOCUMENT DE REFLEXION**

élaboré par  
**Jonathan Stonestreet**

## I. En quoi consiste l'observation des élections?

L'observation des élections peut être assurée par divers types d'acteurs, tels que des organisations internationales<sup>1</sup>, des partis politiques, des représentants de candidats et des associations de la société civile / ONG. Certains pays autorisent les citoyens, à titre individuel, à observer des aspects du processus électoral, notamment le déroulement du scrutin. Il existe plusieurs catégories d'observateurs qui ont des objectifs différents et qui ont recours à des méthodes spécifiques. Tous assurent néanmoins la même fonction : garantir la transparence du processus, contribuant ainsi à améliorer son intégrité et à renforcer la confiance du public, ainsi que l'obligation de rendre des comptes qui incombe aux responsables électoraux.

Les missions d'observation des élections conduites sous l'égide d'une organisation internationale sont mises en place à l'invitation des autorités nationales d'un pays et font l'objet d'un mandat précis. En général, elles visent à évaluer la conformité de l'ensemble du processus électoral – de la législation à la pratique – aux normes et engagements internationaux pertinents. Elles aboutissent à l'identification de bonnes pratiques et d'insuffisances dans le processus électoral, ainsi qu'à l'élaboration de recommandations en vue de l'amélioration de certains aspects. Historiquement, les missions internationales d'observation des élections sont conduites dans les démocraties en transition, mais, de plus en plus souvent, ce type d'activité est mis en place dans des démocraties instaurées de plus longue date, en particulier dans la zone CdE /OSCE, et ce, afin de montrer que les normes et engagements électoraux s'appliquent de la même manière à tous les pays.

Le déroulement des activités d'observation nationale des élections varie d'un pays à l'autre, en fonction de la législation et des traditions nationales. Dans de nombreux pays, les partis politiques ou les candidats ont le droit de désigner des représentants chargés d'observer le processus. Ces observateurs partisans veillent à ce que les droits et intérêts de leur parti/candidat soient respectés et à ce que leurs adversaires ne soient pas injustement avantagés. Dans bon nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, les organisations de la société civile peuvent observer les élections, ce qui favorise une participation politique active des citoyens, ainsi que l'exercice d'un contrôle indépendant des élections par ces derniers.

Sans parler des mécanismes de supervision des élections instaurés par l'Etat, l'observation des élections, pour être significative, doit consister fondamentalement à vérifier de manière indépendante que les autorités électorales ou autres autorités intervenant dans le processus respectent la législation et/ou les normes internationales, et que les résultats qu'elles annoncent reflètent réellement les votes des électeurs. Les

---

<sup>1</sup> Au sein des organisations internationales/ supranationales, il existe plusieurs types d'institutions qui peuvent mener de telles activités. Citons notamment le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), la Commission européenne et le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ; les assemblées parlementaires internationales, telles que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; et les OING (le Centre Carter, par exemple). Les Etats ont également la possibilité d'observer des élections tenues dans d'autres Etats sur la base d'accords bilatéraux.

activités d'observation des élections consistent par conséquent à veiller à l'application, dans la pratique, du principe de transparence inhérent à la tenue d'élections démocratiques.

En règle générale, les observateurs ne doivent pas intervenir dans le processus électoral. Dans certains cas, les observateurs nationaux sont cependant autorisés à déposer des plaintes. S'agissant du vote électronique, il convient de souligner que les observateurs n'ont pas pour rôle d'évaluer les plates-formes, ni de les certifier.

## II. Observation des élections et *Recommandation sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique* (2004) du Conseil de l'Europe

La Recommandation de 2004 du Comité des Ministres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique ne mentionne pas explicitement les activités d'observation ; toutefois, elle place la notion même d'observation (c'est-à-dire la vérification de l'intégrité des élections par le biais de la transparence) au cœur des considérations du vote électronique.<sup>2</sup> Cet instrument énonce un certain nombre d'obligations internationales pour la tenue d'élections démocratiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il dispose entre autres que « le vote électronique doit respecter tous les principes des élections et référendums démocratiques ; il doit être aussi fiable et sûr que les élections et référendums démocratiques qui n'impliquent pas le recours aux moyens électroniques. Ce principe général s'applique à tous les aspects des élections, qu'ils soient ou non mentionnés dans les Annexes ».

Deux des obligations relatives à la tenue d'élections démocratiques donnent particulièrement lieu à discussion dans le cadre du vote électronique : 1) le respect du caractère secret du vote et 2) l'honnêteté qui doit caractériser le décompte des voix et la présentation des résultats.<sup>3</sup> En outre, les engagements de Copenhague mis au point par l'OSCE en 1990 et le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission de Venise en 2002 reconnaissent l'importance de l'observation nationale et internationale des élections pour améliorer l'intégrité du processus. Prises dans leur ensemble, ces obligations disposent implicitement que tout véritable processus électoral doit se caractériser par un niveau minimum de transparence. Ainsi, quel que soit le système électoral adopté, il doit être possible de vérifier que les principes et obligations inhérents à la tenue d'élections démocratiques sont respectés ; dans le cas contraire, c'est l'intégrité même du processus qui peut être remise en question.

Il est fait référence au principe d'observation des élections à la fois dans les normes énoncées dans les annexes et dans le rapport explicatif de la Recommandation de 2004. Ainsi, la norme 23, par exemple, est formulée de la façon suivante : « La possibilité sera offerte à tous les observateurs, dans les limites fixées par la loi, d'assister à l'élection

---

<sup>2</sup> « ... seuls des systèmes de vote électronique sûrs, fiables, efficaces, techniquement solides, ouverts à une vérification indépendante et aisément accessibles aux électeurs obtiendront la confiance du public nécessaire à l'organisation d'élections électroniques... »

<sup>3</sup> Paragraphe 7.4 du Document de Copenhague de l'OSCE, 1990.

électronique, de l'observer et de la commenter, y compris au stade de l'établissement des résultats ». En outre, l'exposé des motifs (paragraphe 60) dispose que « 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 ». Le paragraphe 59 rappelle l'engagement des Etats participants de l'OSCE à permettre et à faciliter l'observation des élections.

De la même manière, la norme 108 établit qu' « un audit permettra de vérifier qu'un scrutin ou un référendum électronique s'est déroulé conformément aux dispositions juridiques applicables, l'objectif étant d'établir que les résultats représentent les suffrages authentiques de manière exacte ». L'exposé des motifs précise que le système doit proposer des interfaces ouvertes et normalisées assorties de moyens d'observation élaborés (dans les limites imposées par la confidentialité des suffrages) (paragraphe 183) ; qu'il doit être publiquement vérifiable (paragraphe 184) ; et qu'il doit permettre de démontrer à des tiers que le décompte ou résultat du suffrage représente véritablement et équitablement les suffrages légitimes exprimés (paragraphe 185).

Ces normes<sup>4</sup> établissent une base pour l'observation des élections électroniques et semblent favoriser un niveau plutôt élevé de transparence. Mais en réalité, elles fournissent peu d'orientations aux responsables électoraux et aux autres autorités sur la manière de faciliter la tenue d'observations significatives. Ainsi, la norme 56 (concernant l'accès au dépouillement des votes), par exemple, ne s'accompagne d'aucun paragraphe explicatif.<sup>5</sup>

### III. Observation et vote électronique – quels sont les éléments que les observateurs doivent prendre en compte ?<sup>6</sup>

Il existe certains aspects du vote électronique qui, en principe, sont « observables » sans trop de difficultés, notamment le cadre juridique, le contexte dans lequel le vote électronique a été mis en place, et le degré de transparence et de confiance générale du public. Les procédures de gestion du système, la sécurité physique des machines de vote électronique, leur accessibilité/simplicité d'utilisation, les modalités du scrutin, les

---

<sup>4</sup> La question de l'observation est également abordée spécifiquement dans les normes 33, 56, 83 et 84.

<sup>5</sup> Paragraphe 56 : « Les représentants de l'autorité électorale compétente pourront participer au dépouillement des votes, et les éventuels observateurs pourront observer leur comptabilisation ». Recommandation de 2004, Annexe 1.

<sup>6</sup> Ces questions sont traitées de manière bien plus approfondie dans un document de l'OSCE/ODIHR intitulé *Discussion Paper in Preparation of Guidelines for the Observation of Electronic Voting*, 2008 (Document de réflexion en vue de l'élaboration de lignes directrices pour l'observation du vote électronique – disponible en anglais uniquement). Voir aussi le document du *National Democratic Institute* (NDI) intitulé « *Monitoring Electronic Technologies in Electoral Processes* » (Contrôle des dispositifs électroniques utilisés dans les processus électoraux), 2007 (en anglais uniquement).

explications fournies aux électeurs, la formation des responsables électoraux, les plaintes liées au scrutin, la configuration des machines et d'autres procédures relatives au déroulement scrutin peuvent aussi être directement observées – en étant soumises, pour certaines d'entre elles, à des tests. L'exposé des motifs dispose en effet que les observateurs doivent pouvoir « inspecter et tester les dispositifs homologués » (paragraphe 61).

Cependant, comme spécifié dans la Recommandation de 2004, le vote électronique implique, pour les observateurs, des défis spécifiques inhérents au caractère électronique du processus. Ainsi, les groupes d'observateurs doivent notamment faire appel à des experts en matière de vote électronique étant donné que de nombreux aspects du processus sont difficiles à comprendre pour des personnes qui n'ont pas de compétences techniques en la matière. D'autres défis majeurs sont liés au fait que certains aspects fondamentaux de ce mode électoral ne peuvent pas être observés directement. Dans le cadre d'un scrutin « classique » (reposant sur des « bulletins papier »), la confidentialité du vote, le dépôt des bulletins et le décompte des voix, par exemple, peuvent être directement contrôlés par les observateurs, mais ce contrôle ne peut être qu'indirect dans le cadre du vote électronique.

Par conséquent, les observateurs doivent avoir recours à un autre moyen que l'observation directe pour obtenir la preuve que ces éléments se sont déroulés dans le respect des principes démocratiques fondamentaux et de la législation nationale, et qu'ils n'ont pas été faussés en raison de problèmes de conception, d'une mauvaise utilisation, d'un dysfonctionnement des dispositifs, d'une manipulation externe ou interne, ou encore d'autres risques spécifiés dans la Recommandation de 2004. Le fait de mettre à la disposition des observateurs la documentation relative au système et aux rapports de certification, de tests et d'audit facilite l'évaluation des mécanismes de conception et de sécurité qui protègent contre ces risques. Cela leur permet également de tirer plus facilement des conclusions sur les aspects du processus qui ne sont pas directement observables.

Si l'accès à la documentation et aux rapports est nécessaire à la conduite d'observations significatives, il n'est peut-être pas suffisant pour garantir la transparence de certains aspects du processus de vote électronique. L'un des points qui pose particulièrement problème est la question de savoir si chaque vote est bien comptabilisé. A ce jour, il semblerait qu'il n'existe aucun moyen entièrement électronique permettant de vérifier que « le décompte ou résultat du suffrage représente véritablement et équitablement les suffrages légitimes exprimés », comme mentionné dans les normes du Conseil de l'Europe.

Il est important que le public ait confiance dans le système, mais, du point de vue de l'observation des élections, ce qui compte, c'est la fiabilité du processus de décompte des voix, et la confiance qu'on peut avoir dans ce processus est garantie par la possibilité de vérifier les résultats. S'il n'y a pas de moyen de contrôle, les activités d'observation ne peuvent pas être qualifiées de significatives. Au mieux, les observateurs diront qu'ils ne sont pas en mesure de tirer de conclusions sur le dépouillement. Au pire, le manque de

transparence peut être exploité par des partis politiques ou d'autres acteurs pour mettre la fiabilité du processus en question. Ceci est valable tant pour les élections basées sur le vote électronique que pour les élections « traditionnelles » (reposant sur des bulletins papier).

Dans un environnement électoral contrôlé, le recours à un système permettant l'édition de « reçus papier » à l'issue du vote (*VVPAT : Voter Verified Paper Audit Trail*, ou « traces papier vérifiables par l'électeur »), associé à des audits effectifs des résultats, pourrait constituer une solution à ce problème ; il permettrait en effet de vérifier que les votes sont bien comptabilisés. Toutefois, ce système représente une contrainte supplémentaire pour le législateur, pour les responsables électoraux et pour les électeurs. Il n'y a pas de consensus parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe quant à la question de savoir si les plates-formes de vote électronique doivent émettre un reçu ; la Recommandation de 2004 n'aborde pas ce sujet.

Autre point sur lequel les Etats membres ne sont pas parvenus à un consensus : la question de savoir si les codes sources doivent être ouverts ou non. Dans l'exposé des motifs (paragraphe 61), il est seulement mentionné que les observateurs doivent avoir la possibilité « d'accéder aux informations pertinentes relatives au logiciel ». Il est peu probable que les observateurs internationaux disposent des ressources nécessaires pour procéder à une analyse approfondie du code source ; en revanche, l'accès à ces informations peut être utile aux observateurs nationaux. Même si ces codes sont ouverts, il peut être difficile de prouver que le code analysé est bien le même que celui qui a été utilisé dans le dispositif.

Il importe aussi, dans le cadre de l'observation du vote électronique, de s'intéresser au rôle des fournisseurs privés et de prévoir des modalités de contrôle portant sur leurs responsabilités et celles des responsables électoraux. En effet, ces éléments peuvent constituer des obstacles pour l'observation des élections si l'accès des observateurs n'est pas clairement défini par la loi ou la réglementation relative aux appels d'offres et aux contrats.

Le vote électronique à distance entraîne encore des difficultés supplémentaires en termes d'observation. En effet, comme pour les « votes papier » à distance, les observateurs n'ont aucun moyen de vérifier l'identité des électeurs, ni la confidentialité du vote. Le fait de leur garantir un accès plein et entier à la documentation, aux rapports, mais aussi aux personnes chargées de conduire le processus de vote à distance peut contribuer à créer une certaine confiance en ces systèmes. Toutefois, cela ne permet pas de résoudre des difficultés telles que la question de savoir si le dispositif utilisé par l'électeur n'est pas équipé d'un logiciel malveillant (« malware ») permettant d'identifier l'électeur ou de modifier le sens de son vote. Cela ne permet pas non plus de prévenir le risque d'une manipulation interne du sens du vote.

#### IV. Comment les Etats-membres peuvent-ils faciliter l'observation des élections par voie électronique ?

Les Etats membres du Conseil de l'Europe pourraient envisager de prendre un certain nombre de mesures en vue de faciliter l'observation du processus de vote électronique, et, par là même, de renforcer leur transparence. Ainsi, l'un des principaux points à prendre en compte pour les Etats qui envisagent d'introduire le vote électronique ou de modifier des systèmes existants de vote électronique est de faire de la transparence/observabilité un principe fondamental de ce système en se concentrant sur les aspects suivants :

1. **La législation.** Tous les Etats ne disposent pas encore d'un cadre juridique adapté à l'observation des élections (basées sur le vote électronique ou non), même si certains pays ont récemment pris des mesures à cet égard. En ce qui concerne l'observation des élections par voie électronique, il conviendrait que la législation aborde non seulement la question de la présence dans les bureaux de vote et de la localisation des serveurs centraux, mais aussi l'accès à la documentation et aux rapports, les tests auxquels doivent être soumis les dispositifs et l'observation des audits. Dans certains pays, cet accès pourrait être régi par une réglementation plutôt que par la loi.

Tout en facilitant l'accès des observateurs à ces informations, les Etats peuvent souhaiter réglementer cet accès afin d'en amortir l'impact sur les responsables électoraux et d'autres acteurs pendant la période pré-électorale. Souvent, le système adopté est celui de l'accréditation. L'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)<sup>7</sup> et de suivre une méthodologie accessible au public.

2. **L'accès à la documentation et aux rapports.** Pour pouvoir observer de façon significative les élections reposant sur le vote électronique, les observateurs doivent avoir accès à la documentation relative au système, y compris aux rapports de certification et d'audit. Les observateurs nationaux peuvent procéder à l'analyse de ces documents bien avant la période préélectorale immédiate. Si l'accès à ce type de documents est soumis à une accréditation, celle-ci doit pouvoir être obtenue par les groupes suffisamment à l'avance.

Il convient, pendant la période de l'appel d'offres, d'attirer l'attention des fournisseurs potentiels sur le fait que les observateurs auront pleinement accès aux documents soumis par les fournisseurs. Tout accord de confidentialité qui empêcherait les observateurs de publier les évaluations et de dévoiler les faits sur lesquels elles sont basées rendrait vain le principe même de l'observation.

---

<sup>7</sup> Document disponible en ligne à l'adresse suivante :  
[http://ec.europa.eu/europeaid/observer/declaration\\_of\\_principles\\_code\\_of\\_conduct\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/observer/declaration_of_principles_code_of_conduct_fr.pdf)

3. **Tests.** L'on pourrait donner aux groupes d'observateurs accrédités la possibilité de vérifier le fonctionnement des dispositifs/systèmes de vote électronique. Ces tests/audits ne doivent pas gêner le déroulement du processus électoral. Aussi serait-il légitime de n'autoriser ces activités que dans un cadre contrôlé, ou d'exiger qu'elles soient menées par des personnes ayant préalablement suivi une formation pertinente. Néanmoins, les groupes d'observateurs devraient être autorisés à effectuer des tests/audits aussi souvent qu'ils le souhaitent, et le processus devrait être suffisamment ouvert pour leur permettre d'apprécier pleinement la façon dont les dispositifs sont utilisés.
4. **La formation des observateurs.** L'élaboration de programmes de formation destinés à des groupes nationaux d'observateurs pourrait permettre de garantir une conception commune du principe d'observation des élections et renforcer la confiance des électeurs.
5. **Reçus papier et audits.** Tant qu'il n'existe pas de méthode entièrement électronique permettant de vérifier que les votes sont bien comptabilisés, l'introduction d'un système d'édition de reçu qui ferait lui-même l'objet de véritables audits semble le seul moyen de rendre « observable » cette partie du processus de vote électronique. A cet égard, les normes du Conseil de l'Europe établissent que tout audit post-électoral, y compris les audits des systèmes d'édition de reçus papier, doivent pouvoir être observés.



## Références

*Code de bonne conduite en matière électorale*, Commission de Venise, 2002  
<http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023-f.pdf>

*La Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections*, Nations Unies, 2005  
[http://ec.europa.eu/europeaid/observer/declaration\\_of\\_principles\\_code\\_of\\_conduct\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/observer/declaration_of_principles_code_of_conduct_fr.pdf)

*Discussion Paper in Preparation of Guidelines for the Observation of Electronic Voting*, OSCE/ODIHR, 2008  
[http://www.osce.org/documents/odihr/2008/10/34647\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2008/10/34647_en.pdf)

*Document de la réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE*, OSCE, 1990  
[http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_fr.pdf)

*Monitoring Electronic Technologies in Electoral Processes*, National Democratic Institute, 2007  
<http://www.ndi.org/node/14616>

*Recommandation sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (2004)11*, Conseil de l'Europe, 2004  
[http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/Key\\_Documents/Rec%282004%2911\\_Eng\\_Evoting\\_and\\_Expl\\_Memo\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/Key_Documents/Rec%282004%2911_Eng_Evoting_and_Expl_Memo_fr.pdf)