



Commission nationale de l'informatique et des libertés
Direction des affaires juridiques

Le vote par internet aux élections politiques, les éléments du débat

L'ensemble des expériences de démocratie électronique, c'est-à-dire d'utilisation des technologies de l'information pour le vote et l'inscription des électeurs, s'insère dans un contexte global de relance du processus démocratique, notamment auprès des jeunes votants ou des nationaux résidant à l'étranger. Le vote par internet aux élections politiques tente ainsi de répondre à plusieurs objectifs : recul de l'abstention, modernisation de l'organisation des opérations de vote, amélioration de la fiabilité des décomptes, baisse du coût des opérations.

Le vote à distance via internet, à différencier de la méthode utilisant des machines d'enregistrement électronique direct, comme au Brésil (le vote est enregistré dans une carte à puce¹, utilisable une fois, traitée dans un bureau fédéral des élections), semble marquer le pas.

Si certains pays continuent à avancer, tel la Suisse, l'Estonie ou la Corée du Sud, d'autres ne souhaitent pas poursuivre les expérimentations, peu concluantes. C'est le cas notamment de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis et de l'Espagne.

I - Les pays continuant à s'engager dans la voie

Quelques pays continuent à s'engager de manière plus ou moins avancée dans la généralisation des dispositifs de dématérialisation de vote basés sur les technologies de l'information et de la communication.

A – Les pays les plus avancés : l'Estonie et la Suisse

1°) L'**Estonie** : Le vote par internet à l'échelle nationale lors des élections municipales d'octobre 2005

La plus septentrionale des trois républiques baltes a utilisé pour la première fois cet automne le vote par internet dans un scrutin national : les élections municipales. L'accès à internet étant inscrit comme un droit constitutionnel dans ce pays réputé en pointe dans les nouvelles technologies, les citoyens estoniens effectuent déjà de nombreuses démarches par internet. Dans ce contexte, l'e-vote ne constitue qu'une des modalités de gouvernement électronique, soutenu par 4 des 6 partis représentés au parlement.

a – Un e-vote, basé sur la carte d'identité électronique

En théorie obligatoire, la carte d'identité électronique a déjà été distribuée à près des deux tiers des 1,33 millions d'Estoniens. Dotée d'une puce et d'un code secret, comme sur les cartes de crédit, cette *ID Card* a donc servi à identifier les votants (résidant en Estonie ou à

¹ Cette carte étant à différencier de la carte d'électeur, conservée par l'intéressé et n'enregistrant aucune information sur son vote.



l'étranger) sur le site sécurisé des élections, ouvert préalablement au scrutin traditionnel pendant 72 heures.

Les électeurs ne possédant pas de lecteur ad hoc sur leur ordinateur personnel ont pu se rendre dans une des nombreuses bibliothèques publiques, offrant des points d'accès gratuit à internet. Quant aux électeurs ne détenant pas de carte d'identité électronique, ou souhaitant s'exprimer selon les modalités traditionnelles, des bureaux de votes ont recueilli leurs bulletins papiers le jour du scrutin.

b – Des annonces ne devant pas masquer un succès d'estime et certaines contestations

Seul 1% du corps électoral estonien s'est exprimé à distance (9317 votants exactement) pour ces élections où la participation est souvent faible (moins de 50% de participation). Le vote via internet n'a donc pas renversé la tendance, ni masqué les contestations de certains partis minoritaires, réclamant un égal accès de tous les citoyens au vote et constatant l'absence de garantie du secret, comme dans l'isoloir.

En pratique, l'*e-vote* est surtout défendu par les partis libéraux, bien représentés parmi les classes jeunes et urbaines, et espérant étendre encore leur audience au sein de ces mêmes classes souvent abstentionnistes et technophiles. Moins qu'un conflit générationnel, il s'agit donc d'une véritable stratégie politique et électorale.

En l'absence d'irrégularités graves, les Estoniens auront à nouveau la possibilité de voter en ligne à l'occasion des élections législatives de 2007.

2°) La **Suisse** : Des expérimentations lors des référendums et des votations entre 2003 et 2005

Le groupe de travail « Avant-projet vote électronique » a vu le jour en juin 2000, sur décision de la Chancellerie fédérale, réunissant en son sein des représentants des cantons de Zurich, de Berne, de Saint-Gall, du Tessin, de Genève et de Neuchâtel.

Les habitants de quelques communes du canton du Zurich ont clos le 27 novembre 2005 la série d'expérimentations prévues par le groupe de travail, à l'occasion du référendum d'initiative populaire « Pour des aliments produits sans manipulations génétiques » et de la votation modifiant la loi sur le travail (ouverture dominicale des commerces).

Matériellement, les électeurs ont reçu par courrier leurs cartes d'électeurs ainsi qu'un code d'accès confidentiel, leur permettant de valider leur vote à distance. Le vote pouvait ensuite s'exprimer via un site sécurisé sur internet ou en envoyant un SMS depuis un téléphone portable. Près de 24% des votants ont utilisé la voie électronique à distance, en préférant l'utilisation d'internet (1154 votes par internet, 243 SMS).

Le groupe de travail rédigera mi-2006 un rapport d'évaluation mettant un terme à la phase pilote, sur la base duquel le Conseil fédéral et Parlement devront décider d'introduire ou non le vote à distance en Suisse comme une alternative de vote. Une loi à ce sujet ne semble toutefois pas attendue dans l'immédiat.



B – La Corée du Sud

Pour sa part, la Corée du Sud, possédant l'un des plus denses réseaux haut débit du monde, s'est fixée comme objectif de proposer le vote généralisé par Internet à ses citoyens d'ici 2012, dans des élections majeures².

Des expérimentations auront lieu entre temps, notamment en 2008 lors d'élections générales³.

C – Quelques éléments factuels communs

Chacun de ces pays possède une infrastructure technique avancée et un nombre suffisant d'habitants connectés à internet : **taux de pénétration d'internet de l'ordre de 40% en Suisse ; 43% en Estonie ; 58% en Corée du Sud**).

Les pays concernés se classent parmi les nations à faible (**Estonie : 1,33 million d'habitants ; Suisse : 7,2 millions**) ou moyenne (**Corée du Sud : 48 millions d'habitants**) population.

Les **enjeux** des élections ayant servi de test sont de second plan (**municipales en Estonie, modification de la loi sur le travail et introduction des OGM en Suisse**), même si ces consultations ont un caractère national.

Enfin, si la mise en œuvre du vote à distance, via internet, pour des élections majeures demeure l'objectif à moyen terme pour l'ensemble de ces pays, la réalisation effective reste conditionnée (en Estonie, analyse de la commission nationale électorale sur les éventuels dysfonctionnements ; en Suisse bilan du groupe « avant-projet vote électronique »). En Corée du Sud, la date de 2012 est trop lointaine pour être certaine.

II - Les pays arrêtant l'expérimentation

De nombreux pays marquent aujourd'hui le pas en matière de vote à distance. Hormis le Canada (expérimentation lors des élections municipales de Markham, Ontario) et l'Australie (discussions dans le cadre d'un forum national *Online-Council*) qui entendent poursuivre localement des expérimentations, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont décidés de mettre clairement un terme à leurs tests de vote électronique à distance, l'Irlande stoppant son projet de recueil électronique des suffrages⁴. L'Espagne temporise enfin la généralisation du vote par internet, du fait de nombreuses critiques quant à la sécurité des opérations.

² Voir <http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/81ppt/jwchoi.ppt>

³ *Ibid.*

⁴ Pour l'Irlande, il s'agissait de dispositifs de vote électronique qui n'ont pu être utilisés lors des élections au Parlement européen du fait des caractéristiques de sécurité insuffisantes. Le coût total de l'opération s'est chiffré à plus de 40 millions d'euros.



A – Les Etats-Unis

Suite à un rapport d'experts du 21 janvier 2004⁵, le projet SERVE (Secure Electronic Registration and Voting Experiment) a été abandonné du fait des nombreuses failles de sécurité détectées.

Le projet devait permettre aux citoyens expatriés (notamment les forces armées stationnées en Irak) de participer aux élections présidentielles de novembre 2004, via un dispositif de vote à distance par internet.

Pour les auteurs du rapport remis au Pentagone, le système présentait de « nombreuses failles de sécurité l'exposant à une grande variété d'attaques bien connues », d'une manière d'autant plus sensible que l'envergure de l'opération lui offrait une exposition particulière.

En conséquence, « au vu de l'impossibilité de garantir la légitimité des votes » en l'état actuel des technologies, le rapport préconisait l'arrêt immédiat du projet jusqu'à ce que « les infrastructures Internet et informatiques domestiques n'aient pas été totalement repensées ».

B – La Grande-Bretagne

La faisabilité du vote à distance par internet (dont l'inscription des électeurs) a fait l'objet de deux importantes initiatives : une étude de 7 mois, menée en 2001 par le gouvernement central et les gouvernements locaux, ainsi que des organismes privés, afin d'examiner le potentiel et les répercussions du vote électronique⁶ ; l'essai concret de méthodes de rechanges pour le vote, dont le vote par internet, lors des élections locales de 2002 et 2003⁷.

Après le vote de milliers d'électeurs par internet ou SMS, ces coûteuses expérimentations, à la sécurité difficilement garantie, n'ont pas permis de faire reculer significativement l'abstention. La généralisation des dispositifs de vote à distance n'est donc plus à l'ordre du jour pour le gouvernement actuel⁸.

C – L'Espagne

Une expérimentation de vote par Internet a eu lieu en Espagne du 1^{er} au 18 février 2005, sans valeur légale, à l'occasion de la ratification du traité portant Constitution pour l'Europe. Près de 2 millions de votants, dans 52 villes espagnoles, étaient conviés à doubler leur vote classique d'un vote par internet, en utilisant une carte à puce et un numéro d'identification personnel.

⁵ Dr. Jefferson D., Dr. Rubin A.D., Dr Simons B., Dr. Wagner D., "A security analysis of the secure electronic registration and voting experiment", 21 janvier 2004.

⁶ *Implementation of Electronic Voting in the UK*, publication du *Local Government Association*, mai 2002, p.13.

⁷ *Modernising Elections : A Strategic Evaluation of the 2002 Electoral Pilot Schemes*, publication de l'*United Kingdom Electoral Commission*, 2002.

⁸ Déclaration du ministre aux affaires constitutionnelles, Harriet Harman, en réponse à une question parlementaire, septembre 2005.



Outre la très faible participation (0,54%, soit 10 543 votants sur les 2 millions), le test a fait l'objet de vives critiques de l'observatoire du vote électronique⁹ du fait des nombreuses failles de sécurité. Le ministère de l'Intérieur s'est défendu de ces accusations en mettant en évidence l'absence d'intrusions sur le serveur. Depuis lors, aucune nouvelle expérimentation d'envergure n'a eu lieu.

D – Un désengagement essentiellement motivé par l'immaturité des technologies

Sans réduire la problématique du vote électronique à son environnement technique, l'absence de sécurité dans les technologies mises en œuvre fonde tous les revirements étudiés.

L'ensemble des pays ayant stoppé leurs expérimentations de vote via internet entendent se réinvestir dans de tels projets, à moyen terme, dès que les technologies permettront d'organiser d'une manière totalement sécurisée la transparence des opérations.

Toutefois, même dans l'hypothèse technique la plus sûre, d'autres réflexions majeures relanceront le débat, certains percevant dans le vote par internet une totale régression démocratique : en votant depuis son domicile plutôt que d'un isoloir, le vote demeure-t-il indépendant ? Le récent exemple italien démontre bien que, dans le cadre d'élections aux enjeux majeurs, il restera délicat de fonder entièrement un processus électoral sur le vote à distance.

⁹ Observatorio Voto Electrónico, association indépendante réunissant des professionnels des domaines juridiques et techniques. <http://www.votobit.org/>