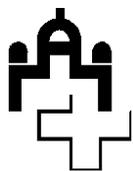


Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



- | | | |
|---------------|----------|---|
| 18.427 | é | Iv. pa. Müller Damian. Oui au vote électronique, mais la sécurité doit primer la vitesse |
| 18.468 | n | Iv. pa. (Zanetti Claudio) Grüter. Vote électronique. Suspendre les travaux |
| 19.312 | é | Iv. ct. GE. Pour le développement d'un système de vote électronique en mains publiques au niveau national ou intercantonal |

Rapport de la Commission des institutions politiques du 18 août 2020

Réunie les 31 janvier et 18 août 2020, la Commission des institutions politiques du Conseil des États a procédé à l'examen préalable de l'initiative 19.312, déposée le 17 septembre 2019 par le canton de Genève, et de l'initiative parlementaire 18.468, déposée le 4 décembre 2018 par Claudio Zanetti, alors conseiller national, et reprise par le conseiller national Franz Grüter. À ses séances du 11 octobre 2018 ainsi que des 31 janvier et 18 août 2020, la commission a par ailleurs procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire 18.427, déposée le 11 juin 2018 par le conseiller aux États Damian Müller.

Ces trois initiatives proposent chacune un modus operandi différent en ce qui concerne l'introduction du vote électronique sur le plan fédéral.

L'initiative 19.312 du canton de Genève vise à créer une structure regroupant la Confédération et les cantons, chargée du développement et de l'exploitation d'un système de vote électronique basé sur le système développé à Genève.

L'initiative parlementaire 18.468 vise à suspendre tous les essais qui concernent le vote électronique jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait rendu un rapport dans lequel il démontre que les problèmes de sécurité actuels sont résolus et jusqu'à ce que l'Assemblée fédérale ait adopté un arrêté fédéral sujet au référendum sur la poursuite des travaux relatifs au vote électronique.

Enfin, l'initiative parlementaire 18.427 vise à renforcer les dispositions légales relatives aux essais de vote électronique.



Proposition de la commission

La commission propose, par 11 voix contre 0 et 1 abstention, de ne pas donner suite à l'initiative 19.312 du canton de Genève.

Par 10 voix contre 2, elle propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire 18.468 de Claudio Zanetti, reprise par Franz Grüter.

Par 8 voix contre 0 et 4 abstentions, elle propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire 18.427 de Damian Müller.

Rapporteur : Caroni

Pour la commission :
Le président

Andrea Caroni

Contenu du rapport

- 1 Textes et développements
- 2 État de l'examen préalable
- 3 Considérations de la commission



1 Textes et développements

1.1 Textes

[18.427]

Me fondant sur les articles 160 alinéa 1 de la Constitution et 107 de la loi sur le Parlement, je dépose l'initiative parlementaire suivante:

On modifiera la loi fédérale sur les droits politiques (LDP) de la manière suivante:

1. On limitera la participation aux essais de vote électronique à 30 pour cent des électeurs d'un canton.
2. Les cantons qui ont recours au vote électronique devront effectuer des contrôles de plausibilité statistiques.
3. Au moins deux systèmes de vote électronique devront être en service.
4. On limitera le droit d'effectuer des essais de vote électronique à deux tiers des cantons et des demi-cantons.

[18.468]

Tous les essais et projets qui concernent le vote électronique en matière d'élections et de votations sont suspendus jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait rendu un rapport dans lequel il démontre, d'une part, que les problèmes de sécurité actuels sont résolus et, d'autre part, que le vote électronique répond à un besoin et que les citoyens sont disposés en conséquence à supporter les surcoûts qu'il entraîne.

L'Assemblée fédérale statuera par voie d'arrêté fédéral sujet au référendum sur la reprise des travaux relatifs au vote électronique.

[19.312]

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève demande à l'Assemblée fédérale de légiférer en vue de créer une structure regroupant la Confédération et les cantons, chargée du développement et de l'exploitation d'un système de vote électronique, en open source, entièrement contrôlé par les collectivités publiques, et permettant une vérification individuelle et universelle du processus de vote, sur la base du système développé à Genève.

1.2 Développements

[18.427]

On doit tenir compte de la LDP. Il ressort de son article 8a alinéa 1 que le vote électronique est en phase d'expérimentation et que le Conseil fédéral a le contrôle exclusif de la définition de cette phase d'expérimentation. Celle-ci doit être délimitée clairement pour que l'on ne passe pas insidieusement à la mise en exploitation du vote électronique.

Depuis quelque temps, de plus en plus de voix s'élèvent pour faire part de préoccupations de sécurité en rapport avec le vote électronique et pour réclamer des interdictions. L'article 27f de l'ordonnance sur les droits politiques (ODP) fixe pour les essais de vote électronique un plafond de 50 pour cent de l'électorat cantonal plus les Suisses de l'étranger. Ce plafond va bien au-delà d'une phase d'essais. Les règles ci-après permettront d'accroître la sécurité de manière significative et rendront superflue l'interdiction du vote électronique que réclament certains milieux.

Concernant le chiffre 1: on continuera de limiter la participation aux essais de vote électronique à 30 pour cent des électeurs d'un canton. Porter le plafond à 50 pour cent reviendrait à aller au-delà du cadre d'une phase d'expérimentation et aboutirait à passer insidieusement à la mise en exploitation du vote électronique.



Concernant le chiffre 2: les cantons qui ont recours au vote électronique devront garantir le contrôle de la plausibilité des résultats, en particulier du vote électronique, à l'aide de méthodes statistiques. Dans l'hypothèse où les résultats des votations recourant au vote électronique divergeraient par exemple de plus de 20 pour cent par rapport à ceux des autres formes de vote, il faudrait expliquer cette anomalie.

Concernant le chiffre 3: au moins deux systèmes de vote électronique répartis entre tous les cantons devront être en service durant la phase d'expérimentation, c'est-à-dire un système par canton, mais en tout deux systèmes en service. La probabilité d'une manipulation diminue avec l'augmentation du nombre de systèmes, car les hackers devraient attaquer deux systèmes.

Concernant le chiffre 4: en permettant à deux tiers des cantons et des demi-cantons au maximum d'instaurer le vote électronique, on diminuera la probabilité d'une influence sur la majorité des cantons tout en limitant l'impact d'une manipulation.

[18.468]

Tous les jours ou presque nous parvenons des quatre coins de la planète des nouvelles sur le piratage réussi de tel système informatique qui comportait une faille de sécurité. Si l'on peut s'assurer contre le dommage économique, le dommage qu'un tel piratage causerait à notre démocratie directe, en sapant la confiance dans les résultats du scrutin, serait pratiquement irréparable.

Pour des raisons incompréhensibles, la Chancellerie fédérale s'est écartée depuis quelques mois du principe qui veut que "la sécurité prime la vitesse" pour faire avancer le vote électronique à marche forcée. Dans ce contexte, la décision du canton de Genève, pourtant pionnier en la matière, d'abandonner sa plate-forme de vote électronique pour des raisons financières, constitue plus qu'un simple revers. À quoi s'ajoute le fait que cette décision signe la disparition de ce gage de sécurité qu'est la redondance associée à la présence de plusieurs systèmes, ce qui augmente d'autant les risques de piratage. Cet état de fait pourrait même bientôt être hors la loi: la Commission des institutions politiques du Conseil des États a en effet donné suite au mois d'octobre dernier à une initiative parlementaire déposée par Damian Müller, qui vise à inscrire dans la loi sur les droits politiques que deux systèmes au moins devront être en service au cours de la phase d'expérimentation ("NZZ" du 28.11.2018).

D'ores et déjà ont été déposées dans plusieurs cantons des interventions transpartisanes qui demandent qu'il soit mis fin au vote électronique ou qu'il fasse du moins l'objet d'un moratoire.

D'autres pays ne pensent pas différemment: ont ainsi notamment dit non à la mise en place du vote électronique l'Allemagne (2009), la Norvège (2014), la France (2017) et la Finlande (2017).

[19.312]

Considérant

- l'annonce de l'abandon du développement du système de vote électronique genevois par le Conseil d'État genevois le 28 novembre 2018;

- que cet abandon met un terme au développement du seul système en mains de collectivités publiques disponible en Suisse et laisse pour unique choix aux cantons le système exploité par la Poste et développé par la société espagnole ScytI;

- qu'il est problématique sur le plan de la protection des données, du risque d'ingérence et de la vérifiabilité du processus électoral que le seul système disponible en Suisse soit développé par des sociétés anonymes dont l'une est installée à l'étranger et que cela développe l'opposition au vote électronique;

- que le but lucratif des sociétés qui détiennent ce système implique qu'elles ne peuvent pas, de par leur nature, être totalement transparentes sur le fonctionnement de leur système sans perdre leur avantage concurrentiel;



- que le caractère totalement transparent du système de vote est une condition nécessaire à la sécurité du vote électronique et que cela passe par un système open source permettant une vérification individuelle et universelle du système et du processus de vote;
- que le développement d'un système de vote électronique touche à la mise en œuvre d'un droit fondamental constitutif de la démocratie et relève des tâches régaliennes qui doivent être assurées par les collectivités publiques;
- que ce développement coûte cher et doit dans toute la mesure du possible être pris en charge au niveau national ou, à défaut, au niveau intercantonal;
- que Genève a déjà investi 6,7 millions de francs dans le développement de son système, avec au départ le soutien de la Confédération, et qu'il ne serait pas rationnel de ne pas poursuivre le développement de ce système.

2 État de l'examen préalable

La Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a procédé à l'examen préalable de l'initiative 19.312 du canton de Genève en sa qualité de commission du conseil prioritaire.

S'agissant de l'initiative parlementaire 18.468 de Claudio Zanetti, reprise par Franz Grüter, le Conseil national y avait donné suite le 9 décembre 2019, par 100 voix contre 75 et 7 abstentions et contre l'avis de sa commission. La CIP-E devait donc décider, conformément à l'art. 109, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl), si elle souhaitait se rallier à la position du Conseil national ou proposer à son conseil de ne pas donner suite à l'initiative.

Enfin, la CIP-E avait donné suite à l'initiative 18.427 de Damian Müller le 11 octobre 2018, par 7 voix contre 4 et 1 abstention. La commission du Conseil national ayant décidé le 10 octobre 2019, par 14 voix contre 4 et 7 abstentions, de ne pas se rallier à cette décision, la CIP-E devait décider, selon l'art. 109, al. 3, LParl, si elle souhaitait proposer à son conseil de donner suite à l'initiative ou de ne pas y donner suite.

3 Considérations de la commission

Lors de sa séance du 31 janvier 2020, la CIP-E a entendu une délégation du canton de Genève et mené une première discussion au sujet des trois initiatives. Elle a également auditionné des représentants de la Chancellerie fédérale, qui l'ont informée de l'état des travaux concernant l'introduction du vote électronique. Afin de se faire l'idée la plus précise possible de la situation, la commission a en outre décidé qu'elle entendrait des représentants de la Conférence des chanceliers d'État, ce qu'elle a fait le 18 août 2020, avant de se prononcer sur les trois initiatives.

Eu égard aux problèmes de sécurité persistants, le Conseil fédéral a décidé, le 26 juin 2019, de renoncer provisoirement à passer à la mise en exploitation du vote électronique. Le gouvernement a par ailleurs chargé la Chancellerie fédérale de concevoir avec les cantons, d'ici à la fin 2020, une restructuration de la phase d'essai, l'objectif étant de mettre en place une phase d'essai stable reposant sur des systèmes de vote électronique de dernière génération offrant la vérifiabilité complète. Cette caractéristique permet de détecter les manipulations des suffrages exprimés par voie électronique. Le 23 juin 2020, la Chancellerie fédérale a informé les médias que les fondements juridiques et techniques en vue de la future phase d'essai étaient en cours de réexamen et que, dans ce contexte, la Confédération et les cantons menaient actuellement un dialogue soutenu avec des experts provenant de différents domaines.



La commission a ainsi pu se rendre compte que, pour l'instant, l'introduction du vote électronique est de facto soumise à un moratoire et que d'éventuels nouveaux essais devront satisfaire à des exigences plus strictes que celles qui ont été appliquées jusqu'ici. Elle est d'avis que, si les conditions techniques et juridiques sont réunies, les essais doivent pouvoir reprendre. La commission insiste cependant sur le fait que le Parlement doit suivre d'un œil critique ce processus, raison pour laquelle elle demandera à être consultée au sujet d'éventuelles modifications d'ordonnances nécessaires en vue de la reprise de la phase d'essai.

Dans ce contexte, la commission considère qu'il n'est pas nécessaire de donner suite à l'initiative 18.468. En effet, le vote électronique est de fait soumis à un moratoire et les commissions compétentes auront l'occasion de s'exprimer sur les conditions juridiques applicables aux nouveaux tests. La commission estime qu'il est actuellement superflu de prévoir des prescriptions supplémentaires concernant d'éventuels arrêtés fédéraux sujets au référendum.

Dans le même ordre d'idées, le Parlement n'a pas, en l'état, à élaborer de nouvelles exigences légales relatives à la phase d'essai, ainsi que le demande Damian Müller dans l'initiative 18.427. La commission a en effet été informée du fait que les nouveaux essais devraient satisfaire à des exigences plus élevées en matière de sécurité, comparables à celles qui sont formulées dans l'initiative en question – si ce n'est l'obligation de mettre en service deux systèmes au moins, qui constituerait un obstacle insurmontable. L'auteur de l'initiative était d'ailleurs disposé à retirer son texte. Le 11 octobre 2018, la commission avait malgré tout donné suite à cette initiative, de sorte que celle-ci doit maintenant être soumise à la décision du conseil, conformément à l'art. 73, al. 2, LParl. La commission précise que si elle avait alors pris cette décision, c'est parce qu'elle supposait que le vote électronique serait introduit sous peu comme canal de vote ordinaire. Or, comme cela a été expliqué plus haut, le Conseil fédéral s'est dans l'intervalle éloigné de cette option, eu égard aux avis négatifs recueillis dans le cadre de la consultation.

Enfin, la commission estime qu'il ne serait pas judicieux que la Confédération participe au développement d'un système ou favorise un système. Considérant que le choix du système doit être laissé à l'appréciation des cantons, elle s'oppose à l'initiative du canton de Genève.