



5.11.2013

Rapport concernant les résultats de la procédure d'audition relative à l'édition d'un règlement technique sur le vote électronique¹

¹ Le règlement technique a reçu un nouveau titre à l'occasion d'un contrôle d'ordre rédactionnel. Il est pour cette raison question de l'«ordonnance de la Chancellerie fédérale fédérale» (OVotE) dans les développements ci-après.

Rapport concernant les résultats de la procédure d'audition relative à l'édiction d'un règlement technique sur le vote électronique

1	Contexte	3
2	Procédure d'audition.....	3
3	Résumé des résultats	3
4	Remarques concernant les différentes dispositions	4
	Art. 1 Conditions générales régissant l'octroi de l'approbation pour un scrutin faisant appel au vote électronique	4
	Art. 2 Analyse des risques	4
	Art. 3 Exigences à remplir pour que 50 pour cent de l'électorat cantonal puisse voter par voie électronique (vérifiabilité individuelle).....	5
	Art. 4 Exigences à remplir pour que l'ensemble de l'électorat cantonal puisse voter par voie électronique (vérifiabilité complète).....	5
	Art. 5 Pièces justificatives à l'appui des demandes d'octroi.....	5
	Art. 6 Entrée en vigueur	5
	Annexe, chap. 1.....	5
	Annexe, chap. 2.....	6
	Annexe, chap. 3.....	6
	Annexe, chap. 4.....	6
	Annexe, chap. 5.....	6

1 Contexte

Le 14 juin 2013, le Conseil fédéral a approuvé le troisième rapport sur le vote électronique, qui comprend une évaluation des essais de vote par voie électronique menés à ce jour et présente les perspectives de développement. Le rapport esquisse aussi les lignes générales de la révision des bases légales, qui s'impose au vu des enseignements tirés des essais de vote électronique des dix dernières années. Comme les essais de vote électronique sont seuls concernés, la révision porte sur l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (ODP, RS 161.11), mais pas sur la loi du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP, RS 161.1). Le projet de modification de l'ODP donne à la Chancellerie fédérale la compétence d'édicter, par la voie d'une ordonnance, des exigences concernant les systèmes de vote électronique et leur exploitation.

La présente ordonnance, initialement nommée «règlement technique sur le vote électronique», a fait l'objet d'une procédure d'audition auprès des cantons et des organisations intéressées. A la suite d'un contrôle d'ordre rédactionnel, le règlement a été renommé «ordonnance de la Chancellerie fédérale sur le vote électronique» (OVotE). Ce nouveau nom sera utilisé ci-après.

L'OVotE contient des exigences de sécurité s'appliquant aux systèmes de vote électronique et à leur exploitation. L'accent est mis sur la vérifiabilité et différentes vérifications (audits). La mise en œuvre de la vérifiabilité, qui aura lieu par étapes, rend en contrepartie possible d'augmenter la proportion de l'électorat autorisé à voter par voie électronique.

La Chancellerie fédérale compte fixer l'entrée en vigueur de l'OVotE au 1^{er} janvier 2014, si le Conseil fédéral lui en accorde la compétence dans le cadre de la révision de l'ODP prévue pour fin novembre.

2 Procédure d'audition

Le 31 mai 2013, la Chancellerie fédérale a envoyé le projet de l'OVotE en audition. Tous les cantons ainsi que les organisations et associations intéressées ont été invités à prendre position.

Seize cantons ont envoyé une prise de position. Les cantons de Lucerne, de Glaris, de Zoug, du Valais et du Jura ont expressément renoncé à s'exprimer, tandis que les cantons de Schwyz, de Soleure, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et du Tessin n'ont pas réagi.

S'agissant des partis politiques et des autres organisations, le Parti écologiste suisse (PES) et le Conseil Egalité Handicap ont transmis des prises de positions.

Au total, 23 prises de position sont parvenues à la Chancellerie fédérale.

Après l'audition, les cantons, les exploitants de système et les représentants du monde scientifique ont été invités à éclaircir diverses questions en suspens et à faire part de leurs préoccupations dans le cadre d'un groupe de travail dirigé par la Chancellerie fédérale. Toutes les prises de position transmises lors de la procédure d'audition ont alors été discutées. Le rapport final du groupe de travail peut être obtenu auprès de la section des droits politiques de la Chancellerie fédérale.

3 Résumé des résultats

Les participants à la procédure d'audition ont dans l'ensemble accueilli positivement le projet de l'OVotE. Plusieurs cantons ont souligné que certaines dispositions ne pouvaient être évaluées que par des experts et qu'ils ne se prononçaient pour cette raison pas sur le fond.

Deux cantons font savoir que la Confédération devrait participer financièrement à la mise en œuvre des exigences².

² Voir les prises de position des cantons de ZH et OW.

Rapport concernant les résultats de la procédure d'audition relative à l'édiction d'un règlement technique sur le vote électronique

Certains cantons souhaitent que la systématique soit améliorée et la terminologie, utilisée de manière plus cohérente. Ils pensent par ailleurs que les dispositions de l'ODP et de l'OVotE devraient être mieux harmonisées. Il faudrait en particulier préciser quelles exigences s'appliquent à quelle étape de développement³. Il faudrait aussi indiquer quels documents doivent être envoyés pour obtenir une autorisation générale octroyée par le Conseil fédéral et lesquels pour une approbation octroyée par la Chancellerie fédérale.

Le canton d'Argovie souhaite des précisions sur l'annexe de l'OVotE. Il souhaite aussi pouvoir influencer sur le contenu de l'OVotE dans le cadre du groupe de travail mentionné plus haut. Des questions de compréhension doivent aussi être réglées.

Le canton de Zurich trouve problématique le fait que l'OVotE renvoie, pour la satisfaction de certaines exigences, à des normes ISO. Ces normes n'ont pas été publiées dans le Recueil officiel du droit fédéral et ne sont pas aisément accessibles au public.

Les cantons des Grisons et de Fribourg pensent que la campagne de communication relative à l'OVotE devrait être explicite sur le fait que ce projet permettrait à l'ensemble du corps électoral de voter par voie électronique.

Le canton de Genève fait remarquer que des corrections d'ordre linguistique sont nécessaires dans la version française.

Pour le Conseil Egalité Handicap, il faut tenir compte des recommandations du groupe de travail «Systèmes de VE sans barrières».

Le PES invite à utiliser ou créer des logiciels fondés sur des licences open source.

4 Remarques concernant les différentes dispositions

Art. 1 Conditions générales régissant l'octroi de l'approbation pour un scrutin faisant appel au vote électronique

La disposition est jugée nécessaire par la plupart des participants à la procédure d'audition⁴. Le canton de Saint-Gall salue expressément le fait que la convivialité soit jugée prioritaire.

Le canton de Zurich souhaite que l'on précise en vertu de quels critères une fonctionnalité peut être considérée comme «accessible».

Il serait indiqué d'utiliser le pluriel à l'al. 2 et de parler de «services indépendants». Les cantons des Grisons et de Fribourg critiquent le fait que la première phrase contienne uniquement une formule potestative. D'après le canton de Saint-Gall, il faudrait préciser quand une nouvelle vérification du système ou de l'exploitation s'impose. Pour le canton de Neuchâtel, il faudrait préciser quel organisme s'occupe de la vérification.

Le canton d'Argovie demande que l'utilisation et les effets de l'analyse des risques soient expliqués.

Les cantons de Berne et de Genève souhaitent que l'al. 4 soit précisé.

Art. 2 Analyse des risques

Les participants approuvent dans leurs grandes lignes les dispositions de l'art. 2⁵.

Les cantons de Genève et de Saint-Gall demandent que soit précisé quel niveau est acceptable s'agissant des risques pour la sécurité.

Le canton de Berne est favorable à l'idée selon laquelle les cantons qui disposent d'un système de vote électronique devraient transmettre les documents relatifs aux risques résiduels (preuve et motif) selon l'al. 2 et l'art. 5, al. 2.

³ Voir la prise de position du canton des GR.

⁴ Voir en particulier les prises de position des cantons de FR, GR, SG, AG, VD, NE et GE (excepté al. 4), ainsi que de l'OSE et du PES.

⁵ Voir en particulier les prises de position des cantons de FR, GR, SG, AG, VD, NE et GE, ainsi que de l'OSE et du PES.

Rapport concernant les résultats de la procédure d'audition relative à l'édition d'un règlement technique sur le vote électronique

Il semble, aux yeux des cantons de Zurich, des Grisons, de Fribourg, d'Argovie, de Vaud, de Neuchâtel et de Saint-Gall, que l'al. 3 introduit le principe de transparence. Si tel est bien le cas, il faudrait prévoir une réserve permettant de ne l'appliquer qu'au cas par cas. Le PES exige la publication du code source du logiciel.

Art. 3 Exigences à remplir pour que 50 pour cent de l'électorat cantonal puisse voter par voie électronique (vérifiabilité individuelle)

Le canton d'Argovie souhaite des précisions quant aux principes figurants aux al. 2 et 4.

Le canton de Neuchâtel est favorable, pour cette étape, au relèvement de la limite de 50 à 70 %.

Pour les cantons des Grisons, de Fribourg et de Saint-Gall, la possibilité de preuve prévue à l'al. 2 devrait uniquement être proposée dans le cadre du délai de recours en vigueur⁶.

Art. 4 Exigences à remplir pour que l'ensemble de l'électorat cantonal puisse voter par voie électronique (vérifiabilité complète)

Les participants jugent la disposition nécessaire⁷.

Le canton d'Argovie souhaite des précisions quant aux principes figurant aux al. 1 et 2.

Les cantons des Grisons et de Fribourg sont d'avis que le titre de l'article devrait parler de «100 % de l'électorat» au lieu de «l'ensemble de l'électorat».

Le canton de Zurich suggère de définir la notion de «vérificateurs» au moins dans l'annexe.

Pour le canton de Saint-Gall, l'al. 1 ne semble parler que d'une falsification des résultats. Si l'exactitude des résultats est certes importante, il faut néanmoins aussi que les données relatives aux votants soient correctes.

Pour les cantons des Grisons et de Fribourg, il est indispensable que la Chancellerie fédérale soutienne les exploitants des systèmes lors de la réalisation rapide et praticable.

Les cantons des Grisons, de Fribourg et de Saint-Gall proposent de remanier la deuxième phrase de l'al. 5, de sorte qu'il ne soit plus question d'identifier «n'importe quel» abus, mais «un» abus.

Art. 5 Pièces justificatives à l'appui des demandes d'octroi

Le canton de Genève demande que l'on précise quel organisme pourrait délivrer les pièces justificatives mentionnées.

Art. 6 Entrée en vigueur

Pas de remarques.

Annexe, chap. 1

De l'avis des cantons des Grisons et de Fribourg, il faudrait, dans les définitions, distinguer entre l'exploitation du système («*delivery*») et l'opération (responsabilité du processus).

Le canton de Genève trouve que les définitions devraient être placées dans l'ordre alphabétique dans chaque langue.

Le canton de Saint-Gall propose d'inclure les notions de «tableau noir», «vérificateur», «traitement confidentiel», «données secrètes» et «protocole cryptographique» dans la liste des définitions.

⁶ Cette remarque vaut aussi pour la possibilité de contrôle ultérieure selon l'art. 4, al. 2.

⁷ Voir en particulier les prises de position des cantons de FR, GR, SG, AG, VD, NE (excepté al. 5) et GE, ainsi que de l'OSE et du PES.

Rapport concernant les résultats de la procédure d'audition relative à l'édiction d'un règlement technique sur le vote électronique

Annexe, chap. 2

Ch. A1.20: Les cantons des Grisons et de Fribourg sont d'avis que la disposition pourrait être complétée par la phrase suivante: «L'accessibilité du système de vote électronique client doit être vérifiée par un organisme au sens de la norme eCH-0059, reconnu par le conseil.» Le Conseil Egalité Handicap doute de la nécessité de faire appel à un conseil.

Ch. A3.45: Pour le canton de Zurich, il suffirait d'indiquer aux électeurs comment vider le cache.

Ch. A7.10: Les cantons des Grisons et de Fribourg ne sont pas sûrs de ce qu'il faut entendre par «unverzüglich» (cette question ne concerne que le texte allemand). Le canton de Zurich n'est pas convaincu qu'il doit incomber à l'exploitant du système de vote électronique de procéder au décryptage.

Ch. A7.35: Les cantons des Grisons et de Fribourg sont d'avis que le principe du contrôle par deux personnes ne doit s'appliquer qu'aux processus à hauts risques indispensables.

Ch. A8.25: Le canton de Saint-Gall propose de définir la notion de «traitement confidentiel».

Annexe, chap. 3

Les cantons des Grisons et de Fribourg sont d'avis que le principe du contrôle par deux personnes pourrait, dans le cadre d'une évaluation des risques, être restreint au moyen de mesures techniques afférentes au système ou au processus, ou au moyen de mesures afférentes au personnel, voire supprimé.

Le canton de Genève trouve problématique que le chap. 3.15 renvoie à une norme étrangère dans la mesure où celle-ci fera certainement l'objet de développements ultérieurs et pourrait ainsi devenir inapplicable, sans que la Suisse ait son mot à dire.

Le canton de Saint-Gall regrette pour sa part que le ch. B3.50, en parlant de «signature», avance une solution qui exclut d'emblée d'autres possibilités.

Annexe, chap. 4

Le PES fait remarquer que la SuisseID pourrait être utilisée comme outil d'authentification.

Ch. D2.08: Pour les cantons des Grisons et de Fribourg, cette disposition débouche sur une procédure de participation particulière pour les personnes handicapées, ce qui serait à peine réalisable dans la pratique. La numérisation d'éléments est le fait du client et ne peut pas être contrôlée.

Ch. D2.20: Le canton de Saint-Gall peine à comprendre pourquoi le catalogue existant de critères de la Chancellerie fédérale en matière de vote électronique pour les imprimeries est renforcé par le ch. D2.20. Il lui semble que les critères actuels sont déjà bien assez difficiles à respecter.

Annexe, chap. 5

Ch. E6.30: Les cantons des Grisons et de Fribourg proposent d'adapter les intervalles des vérifications à ceux s'appliquant à l'infrastructure de vote électronique, et de les porter ainsi à trois ans.