



Comptage électronique des voix (e-counting)
Rapport du 5 septembre 2017 de la Commission de gestion
du Conseil national
Avis du Conseil fédéral

du 1^{er} décembre 2017

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 5 septembre 2017 de la Commission de gestion du Conseil national concernant le «Comptage électronique des voix (e-counting)».

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1^{er} décembre 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

Lors de la procédure de comptage électronique, soit les bulletins de vote lisibles par machine sont saisis et traités par un appareil de lecture optique, soit ils sont saisis par un *scanner*, qui crée un fichier image, avant d'être interprétés et traités par un logiciel. Or dans le cadre de la votation populaire du 18 mai 2014, une interprétation erronée d'un bulletin de vote a été constatée lors d'un contrôle par échantillonnage en ville de Berne.

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG-N/E) ont décidé le 30 janvier 2015 de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer une évaluation du comptage électronique des voix (e-counting). Il s'agissait d'évaluer¹ si les attributions légales pour l'approbation du comptage électronique au niveau fédéral étaient réparties de manière opportune et respectées et si les exigences de la Confédération concernant la procédure de comptage électronique et leur application dans le processus d'autorisation étaient adéquates. La précision du comptage électronique a également été contrôlée.

Le 5 septembre 2017, la CdG-N a adopté le rapport *Comptage électronique des voix (e-counting)*². Le Conseil fédéral a été prié de prendre position au sujet des constatations et recommandations de la CdG-N et de l'évaluation du CPA d'ici le 8 décembre 2017.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a pris acte du rapport établi le 5 septembre 2017 par la CdG-N et de l'évaluation établie le 9 février 2017 par le CPA. Il prend position comme suit au sujet des différentes recommandations:

¹ Conformément à la décision du 7 octobre 2015 de la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N, compétente pour l'évaluation.

² FF 2018 149

Recommandation 1 Autorisation limitée dans le temps des concepts d'exploitation

La CdG-N invite le Conseil fédéral à contrôler les concepts d'exploitation de l'ensemble des moyens techniques utilisés actuellement dans le cadre du comptage électronique des voix et à s'assurer que tous les cantons et communes concernés disposent d'un concept d'exploitation.

À l'avenir, les concepts d'exploitation devraient être contrôlés périodiquement par la Chancellerie fédérale. La CdG-N propose au Conseil fédéral de modifier la circulaire de sorte que ce contrôle des concepts d'exploitation remplace désormais l'autorisation au sens de l'art 84, al. 2, LDP et que la compétence d'exécution de ces contrôles soit conférée à la Chancellerie fédérale.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-N, selon lequel les collectivités publiques qui comptent électroniquement les voix (e-counting) devraient disposer de concepts d'exploitation, c'est-à-dire d'une documentation suffisante sur les processus manuels, la technologie utilisée, les déroulements de nature technique et les mesures destinées à assurer la sécurité des données ainsi que sur les mesures de plausibilité. La Circulaire du Conseil fédéral du 18 mai 2016 aux gouvernements cantonaux concernant l'établissement des résultats des votations populaires fédérales à l'aide de moyens techniques³ ne formule pas expressément de telles exigences, mais se concentre en premier lieu sur des exigences de fond (cf. ch. 3.4 de la circulaire).

Le Conseil fédéral est disposé à exiger de tels concepts d'exploitation à l'avenir et à prévoir un contrôle périodique effectué par un service de rang supérieur.

En ce qui concerne la réglementation des compétences pour le contrôle périodique des concepts d'exploitation, le Conseil fédéral ne peut en revanche pas adhérer à la recommandation de la CdG-N. Contrairement au vote électronique (e-voting), l'établissement des résultats par voie électronique (e-counting) n'est pas un domaine dans lequel un rôle de premier plan est attribué au Conseil fédéral.

Dans la grande majorité des cas, ce sont les autorités communales qui sont compétentes pour l'utilisation (opérationnelle) de procédures de saisie et de comptage électroniques (procédures d'e-counting). La surveillance des communes est l'affaire des cantons. Conformément à l'art. 46 de la Constitution⁴, les cantons mettent en œuvre le droit fédéral. En ce qui concerne les votations populaires fédérales, la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)⁵ prévoit en outre que les cantons assurent l'exécution des votations sur leur territoire et arrêtent les mesures nécessaires. Comme pour l'établissement manuel des résultats, parfois aussi à l'aide de moyens numériques, ce sont les cantons qui veillent à établir les résultats de manière précise et vérifiable en cas d'utilisation de procédures d'e-counting.

³ FF 2016 3911

⁴ RS 101

⁵ RS 161.1; art. 10, al. 2

De l'avis du Conseil fédéral, les cantons doivent par conséquent garantir que seules les procédures de comptage électronique disposant d'un concept d'exploitation suffisant sont utilisées sur leur territoire. La tâche de la Confédération et, plus particulièrement, de la Chancellerie fédérale, consistera à fixer les exigences relatives aux concepts d'exploitation et à demander aux cantons de contrôler celles-ci périodiquement.

Le Conseil fédéral examinera en outre si et, le cas échéant, comment le processus d'autorisation visé à l'art. 84, al. 2, LDP devrait être remplacé sur la base des explications.

Recommandation 2 Relevés d'échantillons statistiquement significatifs

La CdG-N invite le Conseil fédéral à s'assurer que les cantons qui utilisent des moyens techniques pour établir les résultats des scrutins procèdent à un échantillonnage de données statistiquement significatives, relevées de manière aléatoire et indépendante. L'échantillonnage devrait être obligatoire pour tous les scrutins. La procédure correspondante devra être présentée dans le concept d'exploitation.

Le Conseil fédéral partage l'avis selon lequel la procédure concrète en matière d'échantillonnage doit être inscrite dans le concept d'exploitation correspondant. La circulaire en vigueur prévoit, comme mesures destinées à garantir la fiabilité des résultats obtenus au moyen d'e-counting, que les résultats établis par voie électronique doivent être rendus plausibles par comparaison avec un échantillonnage de bulletins de vote (cf. ch. 3.4, let. c, de la circulaire). Jusqu'à présent, ce sont toutefois les cantons qui déterminent la taille de l'échantillon. La corrélation entre la taille de cet échantillon et la portée des affirmations admissibles concernant le fonctionnement irréprochable des moyens techniques utilisés doit cependant être connue.

Le Conseil fédéral est disposé à reconsidérer le thème de la plausibilité par échantillonnage avec les cantons. Il faudra à ce sujet définir si des prescriptions fédérales plus précises sont nécessaires concernant la pertinence statistique ou si la recommandation peut être mise en œuvre sur la base actuelle.

Recommandation 3 Contrôle des bulletins de vote

La Chancellerie fédérale veille à ce que les concepts d'exploitation contiennent l'obligation de contrôler les bulletins de vote remplis avant le comptage.

Le contrôle minutieux des bulletins de vote lisibles par machine est déjà établi dans la pratique. Le contrôle préalable se fait dans l'intérêt d'un comptage précis et efficace.

Le contrôle de la précision effectué par le CPA n'a par ailleurs mis au jour aucune indication d'interprétation erronée systématique lors du comptage électronique des bulletins de vote⁶. Le Conseil fédéral est disposé à examiner avec les cantons les aspects pour lesquels il y a éventuellement lieu de formuler des charges supplémentaires à l'intention des communes et à adapter la circulaire sur cette base.

Le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale de mettre en œuvre les recommandations conformément aux explications mentionnées. D'ici la fin du troisième trimestre 2018, la Chancellerie fédérale présentera au Conseil fédéral pour décision les adaptations qu'il faut apporter à la *Circulaire du Conseil fédéral du 18 mai 2016 aux gouvernements cantonaux concernant l'établissement des résultats des votations populaires fédérales à l'aide de moyens techniques*⁷. Les cantons doivent être associés à la mise en œuvre des recommandations. Dans le cadre de ces travaux, il conviendra également d'examiner s'il y a lieu d'agir sur le plan législatif en ce qui concerne l'autorisation obligatoire visée à l'art. 84, al. 2, LDP en matière d'utilisation de moyens techniques lors des scrutins.

⁶ Rapport CPA, p. 22 ss.
⁷ FF 2016 3911

