

Le Forum des droits
sur l'internet

RAPPORT INTERMEDIAIRE

Le vote électronique par
machines à voter aux élections
politiques de l'année 2007

11 décembre 2007

Le Forum des droits sur
l'internet

6, rue Déodat de Séverac 75017 PARIS

I. – PRESENTATION GENERALE DU VOTE ELECTRONIQUE PAR MACHINES A VOTER.....	3
A. – <i>Données générales sur l'utilisation des machines à voter lors des élections politiques</i>	<i>3</i>
B. – <i>Textes applicables au vote électronique par machines à voter.....</i>	<i>6</i>
II. – ELEMENTS DE BILAN DES SCRUTINS DE 2007	9
A. – <i>Appréciation globale des municipalités.....</i>	<i>10</i>
B. – <i>Importance de l'engagement économique des municipalités.....</i>	<i>11</i>
C. – <i>Interrogations actuelles.....</i>	<i>13</i>
1. – <i>Envoi des interfaces et bulletins.....</i>	<i>13</i>
2. – <i>Organisation et fonctionnement du bureau de vote</i>	<i>16</i>
3. – <i>Préparation et la mise en service des machines à voter</i>	<i>18</i>
4. – <i>Autres difficultés.....</i>	<i>19</i>
5. – <i>Sécurité et la confiance.....</i>	<i>20</i>
ANNEXE 1 – COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL.	23
ANNEXE 2 – PLANS DE BUREAUX DE VOTE	25
ANNEXE 3 – QUESTIONNAIRE	29

NOTA : *Le présent rapport constitue un document de synthèse établi en novembre 2007 en fonction des travaux qui se sont déroulés au sein du groupe de travail consacré au vote électronique. Il sera complété par les discussions qui se tiendront au sein du groupe. À ce stade des travaux, les questions du contrôle citoyen et de la sécurité n'ont pas fait l'objet d'auditions et de discussions complètes. Le rapport fera l'objet de compléments en fonction des nouveaux éléments.*

INTRODUCTION

Le Forum des droits sur l'internet s'intéresse à l'introduction des nouvelles technologies dans le processus électoral depuis 2002. Le vote électronique avait donné lieu, le 26 septembre 2003, à une recommandation intitulée « Quel avenir du vote électronique en France ? ». Ce document envisageait de façon transversale les différentes modalités techniques de vote et proposait un plan d'action aux pouvoirs publics pour le déploiement de ce type de services.

Ultérieurement et dans la perspective des campagnes électorales de l'année 2007, a été mis en place un Observatoire de la web campagne, en charge du suivi des opérations de propagande et du déroulement des campagnes. A cette occasion, il a pu être constaté une montée d'un questionnement autour du vote électronique, en France comme à l'étranger.

Pour répondre à ces interrogations, le Forum des droits sur l'internet a souhaité, en juin 2007, mettre en place un nouveau groupe de travail dédié au vote électronique pour les élections politiques. Le groupe de travail « *vote électronique et modernisation du processus électoral* » est composé de représentants des acteurs économiques, des utilisateurs, des pouvoirs publics et d'experts. Il s'est en priorité concentré sur les machines à voter.

Ce rapport intermédiaire constitue la première publication du groupe de travail. Il vise à dresser, pour les élections du printemps dernier, un bilan de l'utilisation des machines à voter. Il a été élaboré en considération des retours d'expériences des collectivités territoriales. Il sera complété par une recommandation qui abordera l'ensemble des problématiques du vote électronique pour les élections politiques.

I. – PRESENTATION GENERALE DU VOTE ELECTRONIQUE PAR MACHINES A VOTER

A – Données générales sur l'utilisation des machines à voter lors des élections politiques de l'année 2007

Les élections présidentielles et législatives de l'année 2007 conduisent à l'organisation d'un scrutin politique recourant, à grande échelle, à des machines à voter. En 2004, 15 collectivités avaient utilisé des machines à voter lors des élections cantonales, régionales, européennes et en 2005, le référendum sur le traité constitutionnel européen a conduit à l'utilisation des machines à voter dans 55 communes.

Dans 34 départements, des autorisations préfectorales ont été délivrées et des machines ont été utilisées par les municipalités organisatrices des élections.



Départements	Départements
06 - Alpes-Maritimes	60 - Oise
13 - Bouches-du-Rhône	61 - Orne
14 - Calvados	68 - Haut-Rhin
18 - Cher	69 - Rhône
22 - Côtes-d'Armor	72 - Sarthe
29 - Finistère	74 - Haute-Savoie
31 - Haute-Garonne	76 - Seine-Maritime
34 - Hérault	77 - Seine-et-Marne
35 - Ille-et-Vilaine	80 - Somme
38 - Isère	84 - Vaucluse
40 - Landes	85 - Vendée
42 - Loire	91 - Essonne
44 - Loire-Atlantique	92 - Hauts-de-Seine
51 - Marne	93 - Seine-Saint-Denis
56 - Morbihan	94 - Val-de-Marne
58 - Nièvre	95 - Val d'Oise
59 - Nord	97 - Guadeloupe

Au total, 82 communes ont, avant le premier tour de l'élection présidentielle, décidé d'utiliser des machines à voter pour toute ou partie de leurs bureaux de vote¹.

Département	Communes utilisant une machine à voter	Département	Communes utilisant une machine à voter
06 - Alpes-Maritimes	Antibes, Mandelieu la Napoule, Mougins, Saint Laurent Du Var, Valbonne, Vence, Villeneuve Loubet	35 - Ille-et-Vilaine	Saint Malo
13 - Bouches-du-Rhône	Marignane	38 - Isère	Meylan, Voiron, Voreppe
14 - Calvados	Iffs	40 - Landes	Mimizan
18 - Cher	Bourges, Saint-Amand-Montrond	42 - Loire	Saint-Chamond
22 - Côtes-d'Armor	Trégueux	44 - Loire-Atlantique	Blain, Pornichet, Orvault, Couëron
29 - Finistère	Brest	51 - Marne	Reims, Epernay
31 - Haute-Garonne	Castanet-Tolosan, Juvignac	56 - Morbihan	Lorient, Ploemeur, Ploërmel, Questembert, Theix
34 - Hérault	Valras-Plage, Villeneuve-Les-Béziers, Palavas-les-Flots	58 - Nièvre	Nevers

1 Les chiffres concernant le nombre de communes ayant envisagé leur équipement en machines ou discuté de l'opportunité d'un équipement ne sont pas disponibles.

Département	Communes utilisant une machine à voter	Département	Communes utilisant une machine à voter
59 - Nord	Annœullin, Hazebrouck, Condé-sur-l'Escaut, Saint-Pol-sur-Mer	80 - Somme	Amiens (en doublon du vote traditionnel officiel)
60 - Oise	Noyon	84 - Vaucluse	Orange
61 - Orne	Alençon	85 - Vendée	Les Herbiers
68 - Haut-Rhin	Mulhouse, Wintzenheim, Riedisheim	91 - Essonne	Wissous
69 - Rhône	Chazay d'Azergues	92 - Hauts-de-Seine	Antony, Bois Colombes, Boulogne-Billancourt, Chatenay-Malabry, Chaville, Colombes, Courbevoie, Garches, Issy-Les-Moulineaux, Sèvres, Suresnes, Vaucresson, Ville-d'Avray
72 - Sarthe	Le Mans	93 - Seine-Saint-Denis	Aulnay-Sous-Bois, Bagnolet, Noisy-le-Sec, Rosny-Sous-Bois, Stains
76 - Seine-Maritime	Le Havre	94 - Val-de-Marne	Arcueil, Bry Sur Marne, Le Perreux Sur Marne, Villeneuve Le Roi
74 - Haute-Savoie	Thiez	95 - Val d'Oise,	Courdimanche, Vauréal
77 - Seine-et-Marne	Cesson, Montereau-Fault-Yonne, Moissy-Cramayel, Villenoy, Savigny-le-Temple	97 - Guadeloupe	Trois-Rivières

Sur ces quatre-vingt-deux communes, 4 ont renoncé au vote électronique par machines à voter, soit avant le premier scrutin, soit entre les tours de scrutin de l'élection présidentielle. Ces communes sont AMIENS, IFS, SAINT MALO et LE PERREUX SUR MARNE.

En France, les communes équipées de machines à voter se concentrent en région parisienne (25 communes dont 13 pour le seul département des Hauts de Seine) et dans le sud-est (18 communes). Les communes utilisatrices de machines à voter ne présentent pas d'unité en termes de population électorale concernée puisque de grandes villes (BREST, REIMS, LE HAVRE, LE MANS, MULHOUSE) côtoient des villes moyennes ou de petites villes (WINTZENHEIM, THYEZ). De ce point de vue, il n'existe pas de collectivité utilisatrice type.

La population électorale concernée par le vote électronique avoisine les 1,5 million d'électeurs², soit un peu plus de 3,3 % du corps électoral Français³. 1633 bureaux de votes sont équipés de machines à voter.

Une société⁴ domine largement le marché des machines à voter en France avec près de 85 % des bureaux de vote équipés. À noter que l'acquisition des machines tend à devenir

2 Rapport OSCE Election présidentielle, 22 avril et 6 mai 2007, Rapport de la Mission d'évaluation électorale de L'OSCE/BIDDH du 4 octobre 2007 p. 10 http://www.osce.org/documents/odihr/2007/10/27066_fr.pdf

3 Nombre d'inscrits pour la présidentielle 44 472 733 électeurs. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/documents/tour2/20070510.htm>

4 France-Election

le mode normal d'équipement des communes au détriment de la location qui a pu être préférée pendant un temps par les collectivités mais qui ne donne plus lieu à subvention par le Ministère de l'intérieur depuis l'année 2006⁵. Les équipements utilisés lors des scrutins de 2007 ont été acquis par les collectivités entre 2003 et 2007⁶.

B – Textes applicables au vote électronique par machines à voter

Le vote par machines à voter est autorisé depuis la loi du 10 mai 1969 qui prévoyait dans son article 6 la possibilité pour les communes de plus de 30 000 habitants d'avoir recours à ce type de dispositifs.

Dans les années 1970, des machines à voter agréées par le Ministère de l'intérieur ont été utilisées. Des dysfonctionnements étant apparus (défaillances répétées, coût de maintenance très élevé), elles ont été progressivement abandonnées, jusqu'à disparaître définitivement en 1986. Ce type de vote n'avait d'ailleurs été utilisé qu'en région Ile-de-France et en Corse ; il visait à lutter contre la fraude⁷. Les machines en cause étaient toute d'un type mécanographique et non pas électronique, comme c'est désormais le cas.

Le seuil d'autorisation du recours au vote électronique a été ramené à 3500 habitants par la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 et la liste des communes autorisées à utiliser des machines à voter résulte, depuis la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, d'une décision préfectorale et non plus d'un décret en conseil d'État comme c'était le cas auparavant.

En 2003, un nouveau règlement technique a été édicté pour définir les caractéristiques des machines à voter pouvant recevoir l'agrément du Ministère de l'intérieur en vue de leur utilisation, conformément à l'article L. 57-1 du code électoral.

L'arrêté du 17 novembre 2003⁸ portant approbation du règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter a été suivi le même jour d'un arrêté fixant les conditions d'agrément des organismes d'inspection chargés de vérifier la conformité des machines à voter au règlement technique.

Trois organismes vérificateurs ont reçu successivement l'agrément du Ministère pour vérifier cette conformité des machines⁹. À ce jour, seuls deux organismes restent agréés : Ceten APAVE et Bureau Veritas¹⁰.

Huit arrêtés portant agrément d'une machine à voter ont été délivrés entre 2004 et 2007. Ces agréments concernent 3 modèles types de machines dans leurs évolutions successives ; ils autorisent la commercialisation des machines fabriquées ou distribuées par 3 sociétés NEDAP/FRANCE ELECTION, ES&S/DATAMATIQUE ET INDRA SISTEMAS SA/BERGER-LEVRAULT.

5 Voir circulaire du 27 février 2006 relative à la subvention pour l'achat des machines à voter (non publiée)

6 Cf. supra sur les agréments

7 Voir Les « machines à voter » à l'épreuve du scrutin présidentiel de 2007 extrait de CAS, Organiser l'expression citoyenne, Paris, La documentation française, coll. Rapports et documents n°10, juillet 2007

8 Arrêté du 17 novembre 2003 portant approbation du règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0306924A>

9 Voir arrêtés des 17 décembre 2003 et du 13 janvier 2004 relatifs à l'application de l'arrêté du 17 novembre 2003 fixant les conditions d'agrément des organismes d'inspection chargés de vérifier la conformité des machines à voter au règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter

10 Le COFRAC, comité français d'accréditation est chargé du contrôle des organismes de vérification mentionnés.

Les machines agréées au jour¹¹ de publication sont :

- Le modèle de machine à voter « ESF1 (HW 1.06/2.01 – FW 4.02) » des sociétés NEDAP NV et France Election SARL¹²
- Le modèle de machine à voter « iVotronic » de la société ES&S Datamatique¹³.
- Le modèle de machine à voter « Point & Vote plus » de la société INDRA SISTEMAS SA¹⁴

À noter que certains des agréments ont été délivrés pour une durée limitée.

- Pour le modèle NEDAP 2.07 F jusqu'en 2005¹⁵
- Pour le modèle « Ivotronic » de la société RDI-Consortium Univote pour l'année 2004¹⁶

Les autres modèles « *Point et Vote* » de la société INDRA, ESF1 de la société NEDAP ont reçu un agrément définitif. Les machines de type 2.07 F ont fait l'objet d'une mise à niveau¹⁷, reste la question¹⁸ des Ivotronic (RDI-Consortium Univote) fournies aux communes et dont les agréments temporaires non pas été reconduits.

L'utilisation de ces machines à voter est encadrée par différents textes¹⁹ codifiés au sein du code électoral. Les articles de la partie législative traitant de l'utilisation des machines à voter sont les articles L. 57-1, L. 58, L. 62, L. 63, L. 64, L. 65, L. 69 et L. 116 (disposition pénale) pour les élections au suffrage universel direct. Pour l'élection du Président de la République, ces articles sont rendus applicables par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Les articles L. 313 et 314 du code électoral visent spécifiquement l'élection des sénateurs.

L'article L. 57-1 du code électoral fonde le principe de l'utilisation des machines à voter pour les élections politiques. Il constitue l'article de référence en matière de vote électronique, il définit les caractéristiques essentielles des machines à voter. La partie réglementaire du code électoral contient sept articles relatifs aux machines à voter dont les articles²⁰ R. 34, R. 54, R. 55-1, R. 57 et R. 66-1 pour les élections au suffrage universel direct. Le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 modifié portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel rend applicable à l'élection présidentielle les articles réglementaires précités. Les articles²¹ R. 157 et R. 167 sont applicables à l'élection des sénateurs.

11 Voir infra sur les renouvellements d'agrément des modèles ESF1 et ivotronic

12 <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTA0750387A>

13 <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTA0500736A>

14 <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0508365A>

15 Arrêté du 23 février 2004 puis arrêté du 27 décembre 2004 prolongation jusqu'au 28 février 2005

16 Arrêté du 14 avril 2004

17 Déclaration du constructeur : mise à niveau du parc sur la base du modèle type version « ESF1 (HW 1.06/2.01 – FW 4.02)

18 La vérification de l'identité de ce modèle au modèle type agréé sous le même nom n'a pas été recherchée par le groupe.

19 [Article L57-1](#), [Article L58](#), [Article L62](#), [Article L63](#), [Article L64](#), [Article L65](#), [Article L69](#), [Article L116](#)

20 [Article R34](#), [Article R54](#), [Article R55-1](#), [Article R57](#), [Article R66-1](#)

21 [Article R157](#), [Article R167](#)

La mise en œuvre du vote électronique est assurée par trois circulaires du Ministre de l'Intérieur.

- Instruction Permanente du 26 mai 2004 relative aux machines à voter²² (NOR INT/A/04/00065/C)
- Circulaire du 18 janvier 2005 relative aux modalités d'autorisation des communes à utiliser des machines à voter²³ (NOR INT/A/05/00012/C)
- Circulaire du 27 février 2006 relative à la subvention pour l'achat des machines à voter²⁴ (NOR INT/A/06/00028/C)

Par ailleurs, le Conseil de L'Europe a publié en 2004 une recommandation²⁵ sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique. Elle a été adoptée le 30 septembre 2004 par le Comité des Ministres et invite les États membres du Conseil à s'y conformer mais sans avoir de caractère obligatoire.

La CNIL, enfin, a adopté une délibération n° 03-036 du 1er juillet 2003 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique dont le champ d'application s'applique également aux dispositifs de vote électronique sur place²⁶. Elle concerne notamment l'accessibilité du code source, la nécessité d'expertises indépendantes, les procédures de scellement...

²² http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/referendum/2005/textes/circmachines_à_voter.pdf

²³ Non publiée sur Legifrance.gouv.fr

²⁴ Non publiée sur Legifrance.gouv.fr

²⁵ Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique
[http://www.coe.int/t/f/projets_integres/democratie/02_activit%E9s/02_vote_%E9lectronique/01_recommandation/00Rec\(2004\)11_FR.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/f/projets_integres/democratie/02_activit%E9s/02_vote_%E9lectronique/01_recommandation/00Rec(2004)11_FR.asp#TopOfPage)

²⁶ Cette recommandation s'applique aux systèmes de vote électronique à distance nécessitant la gestion de fichiers de données à caractère personnel. Il n'est pas fait mention des machines à voter.

II. – ELEMENTS DE BILAN DES SCRUTINS DE 2007

Dans le cadre de ses travaux sur le vote électronique, le Forum des droits sur l'internet a été conduit à auditionner des représentants de communes ou d'associations de collectivités mais aussi des fabricants de matériels.

Par ailleurs, au cours du mois de juillet 2007, un questionnaire dédié aux machines à voter a été élaboré pour recueillir des données complémentaires au cycle d'auditions engagé au sein du groupe de travail. Au début du mois d'août, ce questionnaire a été adressé par courrier électronique à l'ensemble des communes utilisatrices de ces équipements pour l'organisation et la tenue des élections sur leurs territoires. Il s'agit d'une enquête sur une base déclarative. Aucune vérification postérieure ou recoupement des déclarations n'a été réalisé postérieurement à la réception des réponses.

Les principales remarques rapportées ci-après sont le fruit de ces auditions et du dépouillement des questionnaires retournés par les municipalités²⁷.

À ce jour, 16 communes ont accepté de répondre au questionnaire et ont adressé leurs réponses. Ces réponses concernent une population de 651 000 électeurs, soit 43,5 % des électeurs concernés par le vote électronique lors des scrutins de 2007.

- 4 villes de plus de 100 000 habitants.
- 4 Villes de plus 50 000 habitants et de moins de 100 000 habitants.
- 3 Villes de plus 20 000 habitants et de moins de 50 000 habitants.
- 5 Villes de plus de 3 500 et de moins de 20 000 habitants.

Sur les 570 bureaux équipés répertoriés dans le questionnaire, 89 % le sont par la société France Election, 2 % par la société ES&S²⁸ et 9 % par les matériels de la société Indra Sistemas SA. Sans qu'il soit possible d'affirmer que les collectivités répondantes soient représentatives de la réalité du vote électronique par machines à voter en France, on se bornera à constater que la population électorale concernée est significative et que la répartition entre fabricants s'approche de la réalité du marché des machines à voter en France.

Les considérations qui suivent constituent des indications ou des indices tirés des déclarations des collectivités interrogées²⁹.

Les réponses ont pu être complétées par des auditions ou des documents concernant les villes de Bourges, Brest, Reims, Mulhouse, Issy les Moulineaux, Rennes et Vandœuvre Lès Nancy³⁰.

²⁷ Les éléments rapportés dans la présente synthèse ne sont pas nominatifs.

²⁸ Ces données doivent être corrigées pour prendre en compte la réalité du marché. La société ES&S se situant selon les estimations vers les 6 % de part de marché minorant ainsi la part des machines NEDAP.

²⁹ On pourra se référer également aux actes du colloque « un dimanche au bureau de vote » organisé par le CAS le 5 avril 2007 http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/04colloque_bureau_de_vote.pdf

³⁰ Rennes et Vandœuvre les Nancy n'utilisent pas actuellement de machines à voter.

A – **Appréciation globale des municipalités**

Les auditions comme les réponses au questionnaire laissent apparaître une satisfaction globale des collectivités. Plusieurs témoignent de leur inquiétude face à des changements concernant les machines à voter ou plus encore, face à l'hypothèse d'une remise en cause de leur utilisation, soit par un moratoire, soit par une interdiction.

La décision d'équipement des municipalités provient pour l'essentiel d'une volonté politique de modernisation du processus électoral³¹ et de simplification de l'organisation des opérations électorales, spécialement en raison de la difficulté à trouver des scrutateurs pour réaliser les opérations de dépouillement du scrutin³². Pour autant, il n'est pas apparu que des opérations de communication à destination du public et des sollicitations des partis politiques aient été généralisées pour répondre à ce problème.

Il n'apparaît pas que l'adoption des machines à voter réponde avant tout au souci majoritaire d'allègement du coût économique d'une élection. Seules trois collectivités assignent cet objectif à la décision d'adoption du vote électronique par machines à voter et une seule a fourni des éléments significatifs justifiant d'une démarche d'analyse économique et financière préalable à cet investissement. Une collectivité au moins indique que sa démarche visant à son équipement en machines à voter provient d'une demande des services suites à une présentation commerciale.

À noter, qu'une collectivité au moins s'est intéressée à l'impact écologique du vote en estimant réaliser des économies de papier de plusieurs tonnes. Les membres du groupe s'interrogent cependant sur l'incidence du recyclage des machines sur le résultat écologique global de l'opération.

Du point de vue politique, les communes indiquent majoritairement que la décision d'acquisition, qui supposait dans la plus part des cas la passation d'un marché public, n'a pas donné lieu à des contestations importantes au sein des conseils municipaux. Principalement, les questions de la sécurité, du rituel républicain et du coût ont été discutées.

Il n'a pas été rapporté beaucoup d'incidents matériels lors de l'utilisation des machines à voter, à l'exception de difficultés liées à des branchements électriques, des pannes d'alimentation électrique et des problèmes d'impression. Une question portait spécifiquement sur les écarts entre le nombre de votes enregistrés et les émargements. Selon les réponses apportées, il n'est pas apparu que des écarts significatifs aient été rapportés³³. Plusieurs collectivités ont rapporté des écarts en augmentation modérée par rapport aux précédents scrutins.

Les municipalités justifient ces écarts par des erreurs humaines principalement imputables aux présidents des bureaux de votes qui, soit ne s'assurent pas de ce que l'électeur émarge, soit ouvrent deux fois l'urne. Il apparaît donc que la fonction du président du bureau nécessite une attention importante et soutenue. Pour autant, les

³¹ Voir également <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NotedeVeille36.pdf>

³² Art. L. 65 C. Élect.

³³ Les chiffres ci dessous sont issus des questionnaires.

5 collectivités ne rapportent pas d'écart.

2 ne renseignent pas le questionnaire sur ce point.

4 indiquent avoir constaté des écarts mais ne documentent pas cette question.

1 ville témoigne d'un écart de + 10 émargements sans préciser l'élection ou le tour.

1 ville indique + 2 voix en 2007 par rapport au nombre d'émargements (donnée relative) pour 26 bureaux concernés sur un total de 56.

1 autre fait part d'un écart « d'une à deux voix sur 2 ou 3 bureaux (sur 14 bureaux de vote au total).

1 ville indique un écart d'une quinzaine d'émargements en moins sur la présidentielle et de 5 pour les législatives.

1 ville indique un écart de 1 à 2 voix sur 800 ou 900 électeurs (8 bureaux de votes dans cette commune).

Lors des auditions la ville de Reims a rapporté des écarts plus importants et connus par ailleurs (écart de 48 émargements sur un bureau.)

questionnaires retournés laissent apparaître des écarts en valeur relative et non en valeur absolue³⁴. Si les données chiffrées des écarts constatés en valeur absolue bureau par bureau sont disponibles, elles n'ont pas été reproduites dans les questionnaires. Il s'ensuit que les écarts mentionnés ne permettent pas une connaissance fine du phénomène.

Les communes ne rapportent pas d'importantes mentions aux procès verbaux concernant l'utilisation des machines à voter. Elles indiquent que ce phénomène, lorsqu'il existe, est le fait de quelques personnes particulièrement hostiles au vote électronique et en opposition. Quelques-unes ont fait part de courriers d'électeurs mécontents ; il s'agissait, soit de courriers types, soit de réactions portant sur des craintes quant à la fiabilité, la manifestation de l'attachement au vote papier, le relais des demandes de moratoires et de quelques courriers d'encouragement. Pour autant, si elles déclarent que le vote électronique n'appelle pas d'opposition massive des électeurs et est bien accepté, aucune collectivité ne dispose d'une enquête de satisfaction réalisée auprès des électeurs.

Les collectivités ont eu à faire face au premier tour des présidentielles à des files d'attentes importantes. À cette occasion, la question du temps que met l'électeur à voter s'est trouvée posée avec acuité. Le temps moyen constaté pour le vote d'un électeur³⁵ se situe autour de 40 secondes. Lors des auditions, il a été indiqué que les bureaux équipés de machines à voter pouvaient dans certains cas recevoir jusqu'à 200 électeurs par heure mais qu'une moyenne de 120 à 130 était plus courante. Par ailleurs, le temps moyen peut varier suivant le type de machines à voter.

Néanmoins, il est indiqué par un fabricant qu'un bureau type devrait avoir 900 électeurs maximum inscrits pour assurer un fonctionnement optimal. Plusieurs municipalités procèdent ou ont procédé à des redécoupages des périmètres de leurs bureaux de vote ne dépassant pas les 1000, voire 800 électeurs inscrits. Cette procédure entraîne donc, dans certains cas, la création de nouveaux bureaux³⁶.

B. – Importance de l'engagement économique des municipalités

Le coût de ces équipements est variable et s'échelonne de 3000 à 6000 euros HT par machine. Le coût moyen de ces équipements s'établit à 4400 euros HT par machine.

Les disparités concernent à la fois les fournisseurs et les dates auxquelles les projets d'équipement ont été lancés. À ces coûts d'équipement s'adjoignent des coûts de maintenance annuelle qui représentent 150 euros par machine³⁷, lorsque ces prestations sont prévues. À ces coûts directs s'ajoutent ceux liés, au stockage, à l'assistance le jour de scrutin, à la formation, aux extensions de garanties, aux licences des logiciels, aux dispositifs spéciaux pour les personnes non ou mal voyantes, aux machines de réserves aux éventuels frais d'huissiers.

À l'exception du coût direct d'acquisition des machines, peu d'éléments ont été transmis par les communes en ce qui concerne les autres coûts. Les fournisseurs de machines à voter ayant vis-à-vis des prestations d'accompagnement (maintenance, paramétrage, contrôle, assistance formation) des offres commerciales différentes, il n'est pas possible de procéder à une comparaison des coûts annexes. Les prestations fournies varient ainsi

³⁴ Exemple +5 émargements sur bureau A et - 4 émargements sur bureau B. Soit une différence de 9 en valeur absolue et de 1 en valeur relative.

³⁵ Incluant les opérations réalisées par le bureau de vote. Ce temps dépend des personnes tenant le bureau de vote et bien évidemment de l'électeur.

³⁶ Les pouvoirs publics recommandent que les bureaux de vote comprennent de 800 à 1000 électeurs inscrits. http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/comment_voter/bureau-vote

³⁷ Les coûts de maintenance peuvent inclure d'autres prestations ce qui rend délicate l'évaluation sur un échantillon. Certaines sociétés ne prévoient pas de facturation de maintenance mais des coûts d'accompagnement par tour de scrutin.

dans leur nature comme dans leur contenu.

Globalement, les municipalités estiment pouvoir réaliser des gains de personnel (fonctionnement) mais ces gains ne sont pas chiffrés avec précision. Seule une collectivité estime que ses propres gains pouvaient être chiffrés à 13000 €/élection³⁸ et ceci, malgré la diminution de la subvention du ministère de l'intérieur. Les autres municipalités font apparaître une mobilisation du personnel identique ou en diminution, principalement en raison d'une mobilisation moins importante du personnel nécessaire à la manutention et après la clôture du scrutin pour le dépouillement (ce poste étant spécialement signalé) et le démontage du mobilier des bureaux. Une collectivité estime que ses coûts augmentent.

Les collectivités ne disposent pas d'un plan de renouvellement des machines (questionnaire non renseigné) et paraissent considérer que cet équipement est suffisamment évolutif pour ne pas devoir envisager un renouvellement du parc. Quatre municipalités indiquent leur intention de renouveler les équipements après 5 ans, 10 ans ou 15/20 ans. Elles envisagent l'utilisation des machines sur une longue période comme leur maintenance dans le temps.

L'information des citoyens en vue de la tenue des scrutins par machines à voter a donné lieu à un très important effort de la part des collectivités. Celles-ci ont organisé sur leur territoire de nombreuses opérations de communication dont le coût n'est pas chiffré mais qui ne peut être considéré comme anecdotique (envoi de courriers aux administrés, plaquettes ou dépliants, scrutins à blanc).

Les efforts engagés en termes de formation du personnel sont du même ordre. Ils ont touché la majorité des personnels concernés par l'organisation de l'élection en plus des personnes affectées à la tenue des bureaux de vote (Présidents, assesseurs, secrétaires, assistants, services élections, services techniques ou informatiques).

Il apparaît difficile de tirer des conclusions sur le coût d'organisation des élections à partir des éléments transmis et ceci, en raison du fait que chaque « élection est différente » selon les termes d'une collectivité, que les communes mobilisent selon leur gré différentes catégories de personnels, que certaines recourent plus ou moins au volontariat ou à l'indemnisation, déploient des moyens différents pour la formation et l'accompagnement des opérations électorales, ont procédé à l'acquisition de machines à des dates variées et que les fournisseurs de ces machines ne proposent pas des prestations identiques.

Pour autant, la préoccupation de Monsieur le député LE FUR³⁹ qui se demande « si le Gouvernement peut établir un bilan de l'utilisation des machines à voter, et préciser leur coût ainsi que les perspectives d'utilisation lors des scrutins municipaux, cantonaux, régionaux, sénatoriaux et européens des années 2008 et 2009 » paraît légitime.

³⁸ Aucune autre estimation précise n'a été rapportée. L'estimation ne concerne donc que cette seule collectivité.

³⁹ <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-4888QE.htm>

C – Interrogations actuelles

1. – Envoi des interfaces et bulletins

À titre principal, une difficulté provient d'une disparité de prise en charge par les commissions de propagande des envois des copies de planche de vote ou d'écran. Plusieurs municipalités demandent que soit améliorée la coopération avec les services de l'État sur ce point.

En effet, aux termes du décret du 11 octobre 2006 portant mesures de simplification en matière électorale, les articles R. 34 et R. 157 du code électoral sont modifiés. Il résulte du nouvel article R. 34 du code électoral que « La commission de propagande reçoit du préfet les enveloppes nécessaires à l'expédition des circulaires et bulletins de vote et fait préparer leur libellé.

Elle est chargée :

- d'adresser, au plus tard le mercredi précédant le premier tour de scrutin et, en cas de ballottage, le jeudi précédant le second tour, à tous les électeurs de la circonscription, dans une même enveloppe fermée, une circulaire et un bulletin de vote de chaque candidat ou de chaque liste;
- d'envoyer dans chaque mairie de la circonscription, au plus tard le mercredi précédant le premier tour de scrutin et, en cas de ballottage, le jeudi précédant le second tour, les bulletins de vote de chaque candidat ou de chaque liste en nombre au moins égal à celui des électeurs inscrits.

Lorsque la circonscription électorale comprend des bureaux de vote dotés d'une machine à voter, la commission n'envoie pas aux mairies des bulletins de vote pour ces bureaux ; elle n'en adresse pas aux électeurs qui y sont inscrits. »

La rédaction de l'article R. 157 du code électoral en matière d'élections sénatoriales conduit à retenir des missions identiques.

La fonction de la commission de propagande ne la conduit donc pas à adresser aux électeurs un autre type de documents. Dans les départements où sont utilisées des machines à voter, elle n'adresse pas de bulletins de vote que ce soit aux mairies ou aux électeurs.

Pour autant, l'instruction permanente relative aux machines à voter du 26 mai 2004 indique clairement la nécessité de faire adresser aux électeurs « un imprimé reproduisant l'interface de la machine à voter, sur laquelle les candidatures sont indiquées. Cette interface est la « planche à bulletins » « pour la machine NEDAP, ou les écrans affichant les bulletins de vote pour les machines RDI et INDRA. ».

Elle précise que « cet envoi peut être réalisé par la commission de propagande, si elle l'accepte. Sinon, il doit l'être par la commune. L'impression des imprimés est à la charge des communes, quel que soit le mode d'envoi. »

Il s'ensuit pour les communes une charge supplémentaire puisqu'elles ne peuvent bénéficier des tarifs du ministère de l'intérieur pour adresser aux électeurs une copie de l'interface de vote correspondant au système dont elles ont fait l'acquisition.

Ce coût supplémentaire, imposé pour chaque tour de scrutin s'avère significatif dans le budget d'organisation d'une élection et représente une dépense mal comprise par les électeurs qui se voient adresser sous différents plis des documents qui auparavant leur parvenaient sous un pli unique.

De plus, la nécessité d'un envoi par tour de scrutin donne lieu à des difficultés supplémentaires entre les deux tours si ceux-ci sont nécessaires. Ces difficultés tiennent

à la fois au délai nécessaire pour réaliser le paramétrage de la machine et l'impression d'une copie d'écran ou de la planche à bulletins et au délai nécessaire à l'envoi de ce document. S'il est apparu que le temps extrêmement bref entre les dépôts de candidatures pour le second tour rend délicate cette opération, elle a pour corolaire la nécessité d'un envoi urgent donc d'un coût plus élevé. Certaines communes qui s'étaient vu refuser cet envoi n'ont pas procédé à une seconde expédition au risque de voir cette absence d'envoi critiquée.

Appelée à se prononcer sur cette question, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale pour l'élection présidentielle a pris position sur la question de savoir si une commission de propagande pouvait ou non adresser sous le pli de propagande ce document informatif.

Il a été indiqué que « *Dès lors que cette pratique permet de familiariser les électeurs avec cette technique nouvelle, elle [la CNCCEP⁴⁰] a émis un avis très favorable à cette demande, qu'elle a toutefois subordonné au respect d'une double exigence.*⁴¹ »

Cette double exigence conduit à retenir que : « la présentation des candidats sur ce document, lequel doit être soumis au préalable à la commission locale de contrôle, ne doit pas porter atteinte à l'égalité entre eux, ce qui implique de respecter l'ordre des candidats résultant du tirage au sort opéré par le Conseil constitutionnel et une présentation identique de chacun d'entre eux. »

Les commissions de propagande instituées pour l'élection présidentielle doivent donc être mises en mesure de contrôler le document pour s'assurer qu'il ne porte pas atteinte à l'égalité des candidats, qu'il respecte l'ordre de tirage au sort et que les candidats y sont présentés identiquement.

Il apparaît donc nécessaire que soient prises des mesures pour unifier le traitement des demandes par les commissions électorales. À cet égard les observations émises par la CNCCEP sont enrichissantes et conduisent, si on les étend aux autres scrutins, à conseiller aux commissions de propagande d'accepter ces envois et d'assurer un contrôle minimal sur la présentation de ces documents.

Cela pose néanmoins la question de la responsabilité de la commission de propagande vis-à-vis du contenu de ce document, de la possibilité de transmettre suffisamment à l'avance ces documents, de l'impact de ce document sur le poids des enveloppes et sur le coût d'acheminement.

⁴⁰ NDA CNCCEP Commission Nationale de Contrôle de la Campagne pour l'Élection Présidentielle

⁴¹ Rapport établi par la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle (scrutins des 22 avril et 6 mai 2007) : JORF du 10 octobre 2007

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=HRUX0206042P>

« Cette répartition des attributions peut être illustrée par l'exemple suivant relatif au recours au vote électronique. La commission a statué sur une demande d'une commission locale de contrôle portant sur le point de savoir si celle-ci pouvait assurer l'envoi aux électeurs d'une commune, en même temps que les professions de foi des candidats, d'un document représentant la planche des candidats du premier tour devant être affichée sur l'écran des machines à voter utilisées pour la première fois dans cette commune. Cette question relative à l'envoi du matériel électoral aux électeurs relevait de sa compétence. Dès lors que cette pratique permet de familiariser les électeurs avec cette technique nouvelle, elle a émis un avis très favorable à cette demande, qu'elle a toutefois subordonnée au respect d'une double exigence. D'une part, la présentation des candidats sur ce document, lequel doit être soumis au préalable à la commission locale de contrôle, ne doit pas porter atteinte à l'égalité entre eux, ce qui implique de respecter l'ordre des candidats résultant du tirage au sort opéré par le Conseil constitutionnel et une présentation identique de chacun d'entre eux. D'autre part, la commission locale doit donner son accord pour procéder à un tel envoi. Pour sa part, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les questions relatives à l'utilisation des machines à voter et qui se rattachaient à l'organisation du vote relevant de sa compétence exclusive. »

La seconde préoccupation des municipalités concerne la représentation graphique des bulletins sur les planches à bulletins ou écrans de vote des machines.

L'article R. 55-1 du code électoral prévoit en effet «*Pour les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, le préfet transmet au maire, au plus tard l'avant-veille du scrutin, la liste des candidatures dans l'ordre de leur enregistrement; cette liste est affichée dans chaque bureau de vote pendant toute la durée des opérations de vote. Avant le scrutin, le maire fait procéder à la mise en place sur la machine du dispositif indiquant les candidatures, telles qu'elles figurent sur la liste adressée par le préfet. Les membres du bureau de vote vérifient, avant l'ouverture du scrutin, que les candidatures mentionnées sur la machine à voter correspondent à celles indiquées dans ladite liste* »

En complément de la procédure décrite à l'article R. 55-1 du code électoral, la circulaire du 26 mai 2004 vient préciser les éléments de présentation des dispositifs « *indiquant les candidatures* » sur les machines. Elle indique ainsi que :

« *Ce dispositif doit suivre trois principes :*

- *respect des choix des candidats/listes ;*
- *respect de l'ordre d'enregistrement des candidatures ;*
- *égalité entre les candidats/listes.*

En cas de double scrutin, les modalités d'affichage des bulletins doivent permettre aux électeurs de différencier les deux scrutins.

[...]

Si la reproduction du bulletin n'est pas possible, le dispositif indiquant les candidatures doit pouvoir afficher au minimum, outre le nom et la date du scrutin, les informations suivantes pour chaque candidat/liste :

- *pour un candidat : le nom du candidat ; l'étiquette politique ; le logo d'un parti ; le nom d'un parti ;*
- *pour une liste : le titre de la liste ; le nom de la tête de liste ; le logo du parti ; le nom du parti ou d'un éventuel soutien. »*

Il n'apparaît pas que ces dispositions soient suffisantes pour lever toutes les incertitudes en considération notamment des scrutins de listes. La représentation d'une liste complète peut s'avérer délicate eu égard à l'espace disponible sur une interface de vote (taille des caractères). En effet les listes de candidats des communes de plus de 3500 habitants comportent « *autant de candidats que de sièges à pourvoir* ⁴² ». Il en résulte que ces listes comportent plusieurs dizaines de noms ⁴³. Cette représentation des listes peut nécessiter des écrans successifs en grand nombre.

Cependant, il apparaît au groupe que le choix de l'électeur doit pouvoir se faire en fonction des personnes composant la liste et non pas seulement en raison de la tête de liste si le dispositif ne présentait que cette dernière. Un affichage, dans l'enceinte du bureau, des listes complètes pourraient palier cette difficulté. Des difficultés similaires sont rapportées concernant les formats des logos, l'utilisation de la couleur. Ces difficultés tiennent à la fois à la disponibilité d'un logo, à l'accès à ce logo auprès des listes de candidats ou des partis mais encore à la réalisation d'un bulletin en couleur.

Les collectivités s'inquiètent également des délais nécessaires à la réalisation de l'interface, au paramétrage des machines à voter et à l'envoi des documents aux électeurs. L'article L. 266 du code électoral précise que les listes de candidats aux

⁴² Art. L. 260 c. élect.

⁴³ Art. 2121-2 C. Gén. Coll. Terr.

élections municipales sont déposées dans les préfetures et sous-préfecture au plus tard le 3^e jeudi précédant le jour du scrutin et pour le second tour le mardi qui suit le premier tour. De plus, si les candidats déposent à la commission de propagande leurs bulletins et circulaires au plus tard à une date fixée par arrêté préfectoral⁴⁴ et que la commission procède aux envois le plus tard le mardi précédant le premier tour et le jeudi en cas de second tour, il en résulte une difficulté liée aux délais. Cette difficulté tient au fait que les listes sont, au moins pour le second tour, connues très tardivement et que les modèles de bulletins déposés par les candidats le sont encore plus tardivement. Les communes utilisatrices doivent donc en fin de chaîne prendre en compte la composition des listes et le cas échéant reproduire le bulletin de la liste, paramétrer les machines à voter, imprimer les interfaces et les faire adresser aux électeurs. Il a pu en résulter pour les élections de 2007 une impossibilité d'envoyer les interfaces, alors même qu'il s'agissait de scrutins uninominaux.

Singulièrement, la nature du scrutin municipal, va conduire un élu à devoir assumer ces tâches alors même qu'il pourra être candidat, le risque de contestation en cas de défaillance dans l'organisation de l'envoi de l'interface ne doit donc pas être négligé. Et ceci quand bien même les commissions adressent-elles des bulletins pour ces scrutins et que, quelle que soit la procédure de vote retenue, la collectivité agissant pour l'État doit se conformer strictement aux procédures retenues à cet effet.

2. – Organisation et fonctionnement du bureau de vote

Lors du premier tour des présidentielles, les files d'attentes constatées ont conduit certaines collectivités à revoir l'organisation du bureau de vote.

Pour faire face à l'affluence et gérer les flux d'électeurs, elles ont pu procéder à ces modifications⁴⁵ en procédant :

- soit à des divisions de la liste d'émargement A-L & L-Z et par l'introduction d'une double file d'attente A-L / L-Z. Un contrôle est mis en place à l'entrée du bureau de vote et les personnes sont dirigées vers la bonne file d'attente. Un contrôle du droit à voter et de l'identité est réalisée par le bureau, la personne vote et revient émarger sur la liste correspondante⁴⁶.
- Soit en utilisant une seconde liste copie de la liste d'émargement dite « liste de consultation » permettant à un assesseur de vérifier l'identité et le droit à voter. Le président ouvre l'urne et le second assesseur recueille l'émargement sur la liste « officielle ».
- Soit en donnant une priorité à l'électeur arrivant par rapport à l'électeur votant. Cette procédure consiste à privilégier le contrôle d'identité et du droit à voter sur le vote et l'émargement. Il s'agit donc d'éviter le cheminement suivant de l'électeur⁴⁷ : contrôle (A) vote (B) émargement (C) qui donne une séquence⁴⁸ A1B1C1-A2B2C2-A3B3C3⁴⁹ et ainsi de suite pour privilégier la séquence A1 B1 A2 C1 B2 A3 C2

Il apparaît que ces procédures de vote n'ont pas été envisagées comme telles par le code

⁴⁴ Art. R. 38 c. élect.

⁴⁵ Un membre indique que certaines de ces procédures sont inspirées de la pratique de bureaux « traditionnels ».

⁴⁶ Voir annexe 2- 1^{er} plan

⁴⁷ L'électeur est désigné par son numéro d'ordre : 1 pour le premier, 2 pour le deuxième et ainsi de suite.

⁴⁸ Selon les informations transmises cette séquence ne permet de faire voter que 90 électeurs par heure.

⁴⁹ Le chiffre désigne le numéro d'ordre de l'électeur dans la file d'attente

électoral ; il n'en est pas fait mention dans la circulaire du 16 octobre 2006⁵⁰ qui prévoit les règles de déroulement des opérations de vote.

Concernant l'organisation matérielle des bureaux de vote, il est apparu que dans certains cas les collectivités ont été amenées à modifier des isoloirs ou à utiliser des isoloirs adaptés pour renforcer la confidentialité du vote ou permettre le vote de personnes handicapées, des zones de confidentialité matérialisées par des adhésifs posés au sol ont été largement utilisées et les machines ont été implantées dos au mur.

Il n'est pas apparu qu'un plan type d'organisation d'un bureau de vote pouvait être déterminé avec précision et ceci, en raison du fait que les textes ne paraissent adaptés qu'au déroulement des opérations de vote traditionnel et que pour faire face à leur obligation les municipalités ont choisi différentes procédures de circulation de l'électeur au sein du bureau⁵¹.

La question de la présence d'une machine à voter ou de plusieurs machines au sein d'un même bureau de vote a également été discutée. Il a pu être constaté des différences d'appréciation entre les collectivités et les préfetures sur cette question.

Pour certaines municipalités, la possibilité de mettre en œuvre plusieurs urnes au sein d'un même bureau paraît être une réponse cohérente au dilemme iso-loirs multiples /urne-isoloir et à la formation de files d'attentes.

La décision⁵² du Conseil Constitutionnel du 4 octobre 2007 précise néanmoins que « *Dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, le bureau de vote s'assure publiquement, avant le commencement du scrutin, que la machine fonctionne normalement et que tous les compteurs sont à la graduation zéro* » ; *qu'il résulte de ces dispositions qu'il ne peut être mis à la disposition des électeurs qu'une seule machine à voter par bureau de vote ; que l'installation de deux machines dans chacun des bureaux situés dans la ville de Reims, décidée afin d'écourter l'attente des électeurs, doit par suite être regardée comme irrégulière ; que, toutefois, dans les circonstances de l'espèce, cet état de fait ne fait pas peser de doute sur l'exactitude des résultats proclamés ; que, dès lors, elle ne justifie pas l'annulation du scrutin* ».

La position adoptée par le Conseil constitutionnel⁵³ dans ses Observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007 à l'issue de la Délibération des 31 mai et 7 juin 2007, témoigne de la réalité du questionnement et de la nécessité d'une solution unifiée.

« *Afin de prévenir la formation de files d'attente, deux solutions pourraient être envisagées :*

- à droit constant, créer davantage de bureaux de vote tout en conservant la présence d'une seule machine par bureau ainsi que l'assimilation « une machine à voter = une urne = un iso-loir » ;
- moyennant une modification du code électoral, mettre en réseau plusieurs machines connectées entre elles au sein du même bureau de vote, mais non à l'extérieur de celui-ci, et regarder ce réseau local comme une seule urne électronique et plusieurs iso-loirs. »

Cette question pourrait également ressurgir à l'occasion du double scrutin de mars 2008 alors même que le texte de l'article L. 57-1 du code électoral impose une fonctionnalité que les machines puissent permettre l'organisation simultanée de « plusieurs élections de type différent le même jour. »

⁵⁰ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/legislatives/2007/documents/INTA0600092C.pdf>

⁵¹ Voir les schémas en annexe 2

⁵² DC n° 2007-3872 du 4 octobre 2007, A.N. Marne 3^{ème} circ. : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/20073872.htm>

⁵³ Observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007, Délibération des 31 mai et 7 juin 2007 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/20070607/20070607.htm>

3. – Préparation et la mise en service des machines à voter

Deux points ont été envisagés à travers le questionnaire ; ils recouvrent les conditions de stockage / mise à disposition des machines à voter et le paramétrage des machines à voter.

Le stockage sécurisé des machines à voter a été pris en compte par les municipalités qui ont stocké ces matériels dans des lieux et des conditions spécifiques. Il a ainsi pu s'agir d'armoires fermées, de locaux techniques verrouillés, de locaux dédiés et verrouillés, d'une chambre forte ou des locaux de la police municipale.

Dans certains cas, le nombre de personnes habilitées à accéder aux machines à voter avant leur utilisation était limité ; dans la plupart des cas, le personnel du service élection. Certaines communes ont utilisé des procédures analogues pour les dispositifs nécessaires au paramétrage⁵⁴ des machines. Il n'a pas été fait de distinction suivant que la machine était ou non prête à fonctionner.

La question des scellés n'est pas directement évoquée, il apparaît que la vérification de l'intégrité des scellés fait partie des procédures préalables au paramétrage des machines à voter sans qu'une information précise ne soit fournie sur la vérification des numéros de scellés, soit au moment du paramétrage, soit au moment de la remise de la machine au président du bureau. Cette remise s'est effectuée dans tous les cas, par les personnels municipaux le matin de l'élection de 30 minutes à 1 heure avant l'ouverture du scrutin. Selon les cas la mise en service est effectuée par les membres du bureau de vote ou par les services techniques, les différents dispositifs permettant l'activation des machines (clefs ou cartes) sont remis aux présidents.

La procédure de paramétrage des machines à voter diffère selon les types de machines : majoritairement le paramétrage est réalisé par les personnels communaux, seul un distributeur assure cette opération. Les services concernés par le paramétrage des machines à voter sont au premier chef le service élection et, dans certains cas, le service informatique. Plusieurs collectivités rapportent que le Directeur Général des Services ou le chef du service élection supervise le paramétrage.

Plusieurs collectivités auditionnées ont marqué leur attachement à préserver l'autonomie vis-à-vis de ces tâches et par extension, affirmé leur souhait de garder le contrôle sur l'organisation des élections. Cela se traduit notamment par l'importance donnée à la formation des personnels communaux pour lesquels il est apparu que des efforts de communication et de formation substantiels ont été mis en œuvre.

Ce paramétrage s'effectue, soit sans public, soit en permettant la présence de personnes extérieures. Dans ce dernier cas, il s'agissait suivant les cas de la presse, des élus, de représentants des formations politiques locales, de représentants de candidats, de la « *commission électorale* », des présidents de bureaux de vote, des secrétaires. Dans trois municipalités au moins, le paramétrage a été réalisé en présence d'un huissier de justice. Cette question rejoint celle plus générale de la sécurité des machines à voter.

⁵⁴ Par paramétrage, on entend l'insertion dans les mémoires informatiques de la machine des éléments permettant la tenue de chaque tour de scrutin (nombre de candidats, noms des candidats ou listes, affectation des touches ou zones sensibles...)

4. – Autres difficultés

Une préoccupation rapportée tient à « l'adaptation du code électoral au vote électronique ». Certaines municipalités demandent une adaptation du code électoral au vote électronique mais sans préciser nécessairement les points appelant des modifications.

Les dispositions sur le vote électronique relèvent d'une sédimentation législative. Il en ressort donc une absence de cohérence au niveau des textes. À titre d'exemple, il est rappelé que la disposition concernant l'organisation des doubles scrutins sur des machines a eu pour conséquence pratique le retrait des machines mécanographiques des bureaux de vote puisque celles-ci ne permettraient pas cette fonctionnalité.

Une collectivité demande à ce que les modalités du dépouillement soient précisées car elles n'apparaissent pas suffisamment claires pour être facilement mises en œuvre dans le cadre d'une procédure de vote électronique. L'article L. 65, l'article R. 66-1 du code électoral et la circulaire du 26 mai 2004 n'apportant pas des éléments précis sur les modalités du dépouillement.

Les membres du groupe sans avoir recensé les dispositions pouvant susciter des difficultés ont évoqué la possibilité de créer une section « vote électronique » dans le code électoral permettant ainsi, si les machines à voter continuent à être utilisées, d'assurer une plus grande lisibilité des textes et aussi, de susciter un travail parlementaire pouvant lever les confusions et les interrogations qui se sont fait jour durant ces dernières années.

La question de l'organisation d'un double scrutin sur les machines à voter suscite également la réflexion des collectivités principalement en raison de l'obligation faite aux machines à voter de permettre cette fonctionnalité et de l'opportunité d'y recourir. Il apparaît qu'un certain nombre de collectivités estiment préférable de louer ou d'acquérir des machines à voter dans la perspective de la tenue des cantonales et des municipales de façon à dédoubler les bureaux de vote. Ceci nécessitera donc des personnels supplémentaires, renchérra le coût d'organisation et accentuera la difficulté déjà présente de recrutement des assesseurs.

Pour les autres municipalités, la question est liée à l'organisation du fonctionnement du bureau de vote qui devra pouvoir tenir un compte des électeurs inscrits pour chaque scrutin et gérer deux listes d'émargement simultanément. Les réflexions des fabricants et des collectivités portent donc sur le contrôle du droit à voter et l'émargement notamment par la mise en place de listes d'émargement fusionnées pour les deux scrutins, de « listes de contrôle » fusionnées elles aussi et sur la présentation des deux scrutins sur l'interface de vote.

Enfin, une question a été évoquée par le groupe de travail et concerne la possibilité pour un électeur de ne voter qu'à l'un des scrutins. Il est apparu que ce point pourrait, dans certains cas, s'avérer problématique selon la configuration de vote, même s'il est jugé théorique et non problématique sur ses matériels par un fabricant de machines à voter. En effet, un électeur pourrait se présenter au bureau de vote et se voir ouvrir l'urne à deux reprises et ne choisir que de voter à l'un des scrutins, obligeant ainsi le président à refermer le vote sans l'avoir enregistré. Une procédure de vote nécessitant deux passages de l'électeur par le bureau est employée par certaines collectivités mais elle ralentit le processus.

De la même façon, les membres du groupe de travail souhaitent que soit dressé l'état des différences entre la procédure papier et le vote par machine. A cet égard, ils ont d'ores et déjà relevé que le vote par machine à voter permet l'expression d'un vote blanc alors que la table de décharge ne contient pas de bulletins blancs. Le vote blanc se trouve ainsi valorisé alors qu'il ne l'est pas dans le système traditionnel. Cette première différence conduit l'électeur à penser qu'il peut exprimer un vote blanc lors d'un vote par

machine. Il pourra également penser qu'un tel vote est un choix possible alors que sa comptabilisation, en réalité, ne se fera que par le biais du vote nul au final.

Sur le vote nul, il est, en parallèle, relevé une impossibilité pour l'électeur d'émettre un tel vote, alors que celui-ci n'est pas considéré par certains membres du groupe comme étant nécessairement une erreur. Ils estiment que, dans certains cas, le vote nul a pour objet de marquer une désapprobation vis-à-vis du scrutin ou des candidats. Il ne s'apparente donc pas au vote blanc. Pour d'autres, il s'agit d'une utilisation déviante de la faculté de voter dont la finalité première est de désigner un représentant.

5. – Sécurité et la confiance

Les collectivités n'ont pas fait part de difficultés spécifiques concernant la sécurité et la fiabilité des machines ; elles ont exprimé leur inquiétude face aux accusations portées par certains opposants et au traitement de la question par la presse. La couverture médiatique, les recours et les questions des électeurs ont tout spécialement interpellé les collectivités.

Les incidents rapportés tenant aux écarts vote/ émargement sont généralement imputés à des erreurs de manipulations ou à une attention insuffisante des membres des bureaux. Ils ont accentué la suspicion.

Plusieurs municipalités ont souhaité obtenir l'appui du ministère de l'intérieur sur ce point et un renforcement de la communication publique. Spécifiquement, elles témoignent d'une demande de soutien adressée au ministère de l'intérieur concernant la sécurité des machines et les procédures d'agrément. Elles estiment apparemment que ces aspects relèvent de la compétence de l'État et qu'il lui revient de prendre les mesures propres à répondre aux questions liées à la sécurité, à la fiabilité et à la conformité des machines vis-à-vis des règles fondamentales du vote en démocratie.

Il apparaît donc important, pour les collectivités, que des garanties leurs soient apportées et que des actions d'information soient menées. Il est à noter que l'ensemble des municipalités ont engagé des actions d'information et de sensibilisation à l'utilisation des machines à voter sur leurs territoires. Certaines de ces actions ont pu être critiquées.

À ce jour, le groupe de travail n'a pas auditionné de personnes disposant d'avis ou d'une expertise sur les aspects de sécurité. Les membres du groupe ont souhaité pouvoir entendre des experts ou personnalités. Ces auditions concerneront aussi bien des opposants au vote par machine à voter que des personnes chargées de la vérification de la conformité des machines au règlement technique.

Cette question de la sécurité est jugée essentielle par les membres du groupe de travail qui souhaitent qu'elle soit pleinement prise en compte par les pouvoirs publics dans leurs décisions concernant le vote électronique.

Les premières discussions engagées l'ont été sur la nécessité du maintien du contrôle citoyen sur les élections et sur la création d'une chaîne de confiance permettant à tous de s'assurer que les machines à voter apportent des garanties suffisantes de fiabilité et que la sincérité du scrutin puisse être garantie aux électeurs. Il est apparu dès lors que les éléments à disposition s'avéraient insuffisants pour un certain nombre de membres du groupe de travail :

- soit qu'ils estiment que des risques de fraude existent et deviennent indétectables en raison de « l'opacité » du fonctionnement des machines⁵⁵ ;
- soit que des erreurs techniques de programmation ou de fonctionnement des

⁵⁵ Il est naturellement discuté des risques et faiblesses attachés au vote traditionnel, des fraudes qui ont pu affecter cette modalité de vote.

composants électroniques peuvent survenir et que la nécessité de préserver le secret du vote s'avère incompatible avec la possibilité d'une trace permettant de contrôler le bon fonctionnement du système ;

- soit que les moyens mis en œuvre pour garantir la fiabilité des machines n'apportent aucune certitude au citoyen qui ne peut se forger son opinion par lui-même lors de l'élection sans se fier aux dires d'experts indépendants ;
- la question de la sécurité ne peut uniquement être envisagée au travers de la question de la fraude ou des malveillances externes mais doit aussi prendre en compte la dimension du « *rituel républicain* » attaché à la procédure de vote élaborée pour le vote traditionnel.

Le contrôle repose donc sur le rôle des experts et n'est plus accessible au simple citoyen ; dès lors, se pose la question de l'élargissement de ce contrôle au delà d'un cercle d'experts. Il a été évoqué des pistes comme les codes sources des logiciels en accès libre, Cet élément est jugé, par certains membres comme nécessaire à la sécurité et la confiance mais non suffisant. D'autres, au contraire, estiment que cela n'apporte pas une réponse satisfaisante à la fois en raison d'une atteinte à la propriété intellectuelle et principalement, à raison des risques de sécurité liés à la diffusion du contenu du code source.

Il est également évoqué la création d'un journal des traces accessible au public via la CADA⁵⁶. D'autres pistes sont évoquées comme la possibilité de procéder à des vérifications extérieures du bon fonctionnement des machines avant leur utilisation le jour de l'élection ou à des « saisies » aléatoires de matériel aux fins d'expertises indépendantes avant ou après l'élection, notamment aux regards des évolutions techniques, des commentaires des experts indépendants et des expériences des différents pays autour du vote électronique.

En outre, il a été évoqué par les municipalités intéressées, la nécessité d'inscrire cette pratique de vote dans un cadre juridique et technique rénové. Un toilettage du code électoral semble à beaucoup nécessaire afin d'adapter la législation aux nouvelles questions concrètes d'usage. Le règlement technique sur les machines à voter devrait être également complété.

Plus généralement, la question de la confiance nécessite que l'ensemble de la chaîne de responsabilité (pouvoirs publics, fournisseurs et fabricants de machines à voter, collectivités) soit clarifiée.

⁵⁶ Commission d'Accès aux Documents Administratifs

ANNEXES

Annexe 1 – Composition du groupe de travail.

Représentants des acteurs économiques :

- **Cecurity.com**
Arnaud BELLEIL
Directeur associé
- **Election-europe.com**
Régis JAMIN
Directeur
- **France-Election**
Hervé PALISSON
Directeur
- **France Télécom**
Sandra LE PELLETIER
Service Marketing Vote Electronique

Représentants des utilisateurs

- **Villes-internet**
Florence DURAND-TORNARE
Déléguée Générale
- **Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)**
Olivier GERARD
Coordonnateur Média-TIC
- **Ville d'Issy les Moulineaux**
Eric LEGALE
Directeur d'IssyMédia
- **Association pour la Promotion de la Recherche en Informatique Libre (APRIL)**
Benoît SIBAUD
Président
- **Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques (CNAFC)**
Pierre de BERNIERES
Représentant
- **Créatif**
Michel BRIAND
Président

Représentants des pouvoirs publics(Observateurs).

- **Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)**
Olivier LESOBRE
Attaché Division des affaires publiques et sociales
- **Conseil Constitutionnel**
Guy PRUNIER
Chargé de mission
- **Ministère de l'Intérieur, Bureau des élections**
Audrey MARCO
Chargée d'Etudes juridiques
- **Premier ministre, Centre d'Analyse Stratégique**
Benoît VERRIER
Chargé de Mission

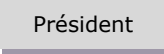



Experts

- **Centre de Recherches Politiques de Sciences Po (CEVIPOF)**
Thierry VEDEL
Chercheur
- **Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)**
Bernard MALIGNER
Ingénieur d'études
- **Université Panthéon-Assas (Paris II)**
Gilles GUGLIELMI
Professeur.

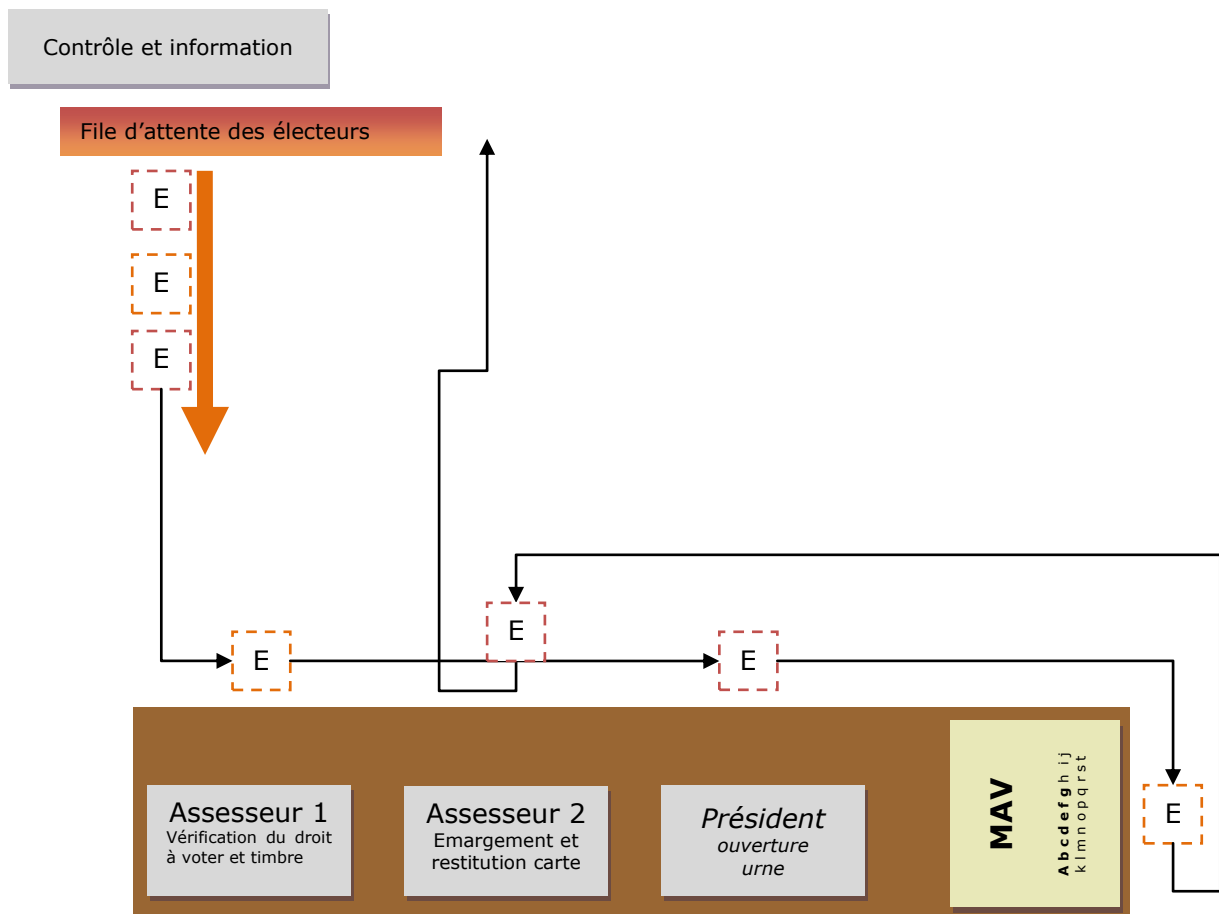
Rapporteur du groupe de travail :

La coordination des travaux est assurée par Stéphane GRÉGOIRE, juriste chargé de mission au Forum des droits sur l'internet.

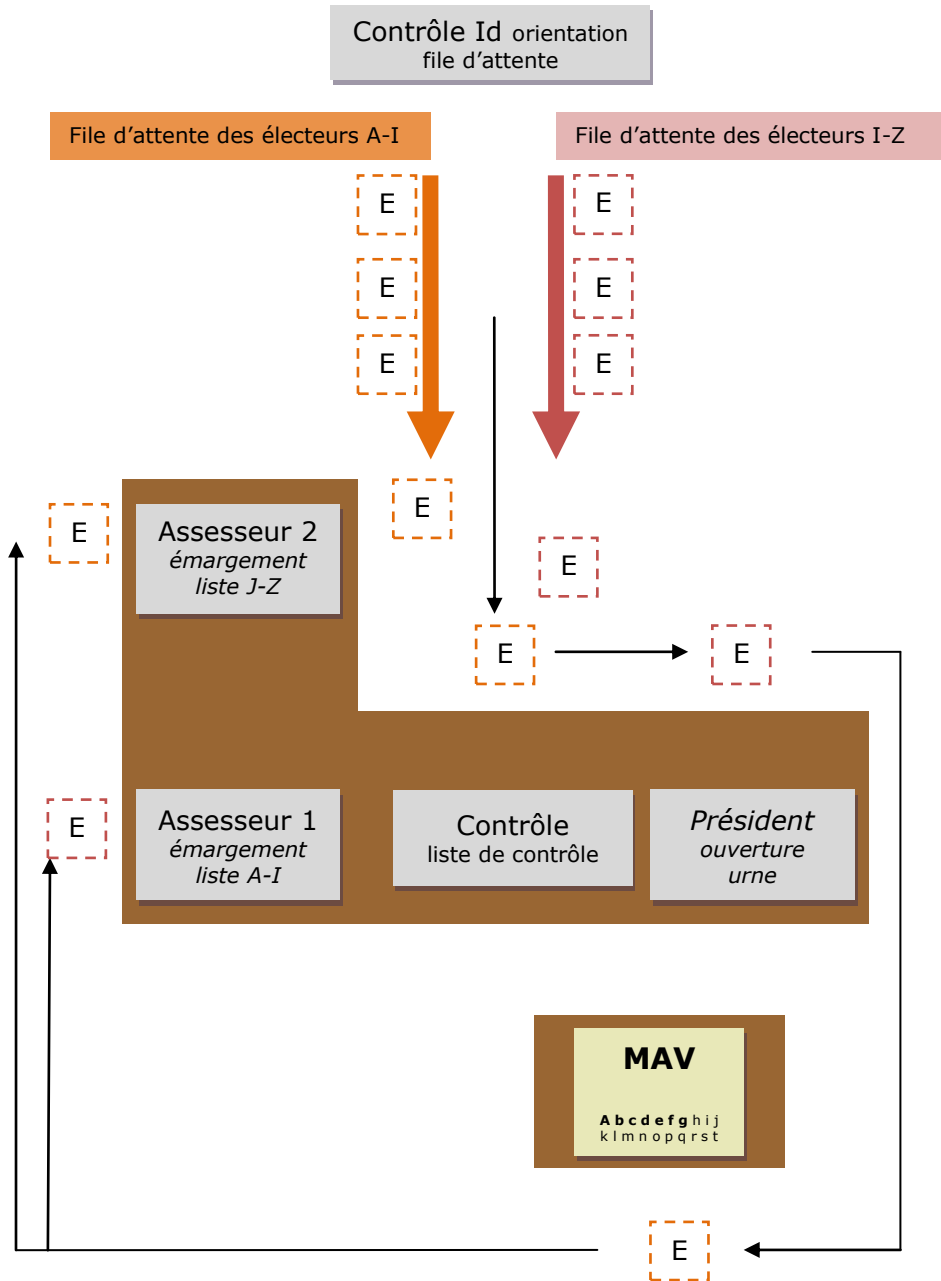
Annexe 2 – Plans de bureaux de vote

-  **Président** Le bloc grisé désigne une fonction de membre du bureau de vote ou un agent municipal.
-  **E** Le désigne un électeur, la couleur permet de suivre la séquence de circulation au sein du bureau de vote.
-  **MAV** La machine à voter
-  La flèche le sens de circulation

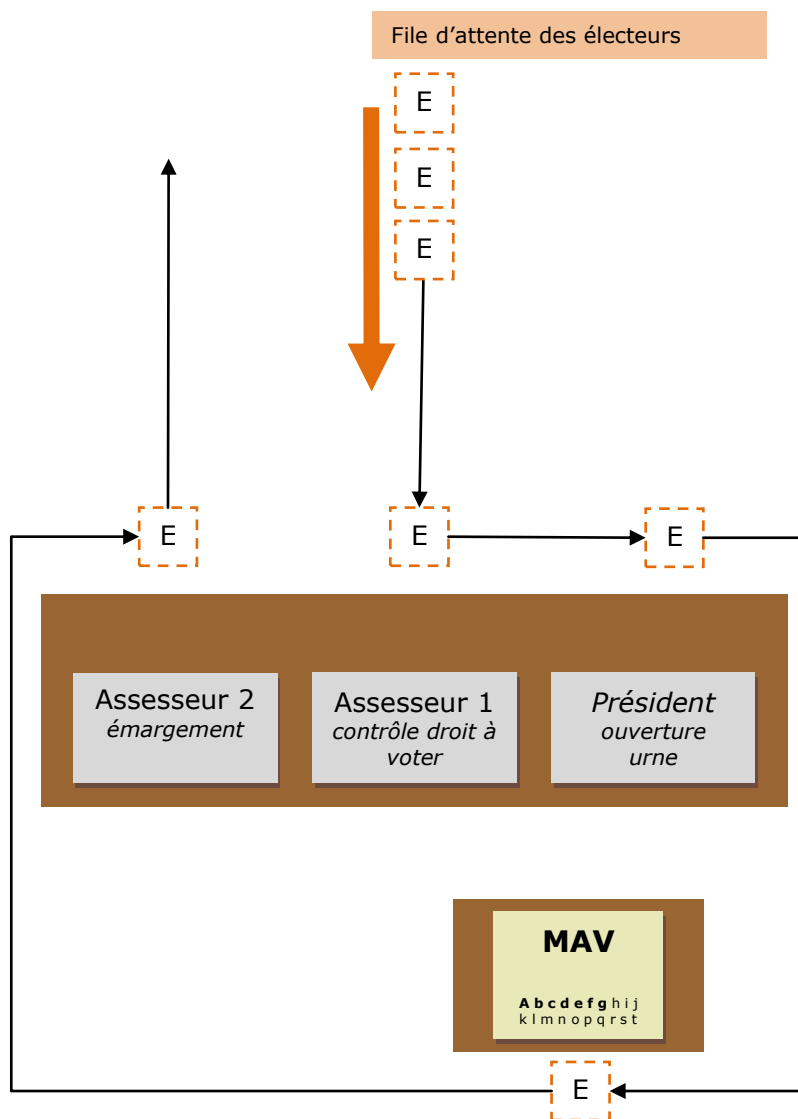
Plan d'un bureau de vote reconstitué à partir d'un document vidéo (NEDAP)



Plan d'un bureau de vote (NEDAP)



Plan d'un bureau de vote (NEDAP) implantation fabricant



Annexe 3 – Questionnaire

Machines à voter Elections 2007

Août 07
GT 26 vote électronique

I. Informations générales

Ville de :

Nom du service ayant renseigné le questionnaire
..

Non du responsable du service ou de la personne en charge du dossier

Nom

Prénom

Fonction

Service

Tel du service

Courriel

Population totale de la collectivité :

Nombre d'électeurs inscrits :

Nombre de bureaux de vote:

Nombre de bureaux de vote équipés pour le vote par machines:

Equipement de la collectivité en machines

Nombre de machines acquises

Modèle des machines

Date de la décision d'achat

Nature de la procédure d'acquisition

Quelle est l'origine du projet d'équipement et sa motivation première ? (*présentation commerciale, demande des services, volonté politique, réponse à une difficulté d'organisation...*)

Existait-il un consensus sur l'acquisition des machines au sein du conseil ou des discussions ont-elles eu lieu ? Dans ce dernier cas, quels en étaient les arguments principaux ou les points qui ont fait débat ? (*aspects techniques, politiques, financiers*)

Le vote électronique par machine s'inscrit-il dans un plan d'ensemble d'administration électronique ?

Coût d'une machine acquise par la collectivité :..... € HT
Quel est le budget de maintenance annuel des machines € HT
À quelle échéance envisagez-vous de renouveler votre parc de machines années
Autres dépenses directement liées aux machines à voter (*merci de préciser en fonction des postes : frais de formation, mise sous scellés des machines, communication, etc.*).

Information et formation à destination des personnels et électeurs

Avez-vous eu une politique d'information de la population ?
Si oui sous quelle forme,

Dépliants Affiches Envois postaux spécifiques Réunions publiques

Site internet Presse Stands consultations publiques

Merci de préciser les volumes, tirages, fréquences et contenus dans chacun des cas.
(*Joindre dans la mesure du possible des documents sous format numérique*)

..

Avez-vous mis en place des formations spécifiques des personnels et des équipes des bureaux de votes ? (*merci de décrire brièvement ces formations ou informations : objet, durée, population concernée...*)

Présidents Assesseurs Secrétaires Assistants de vote⁵⁷

..

Services techniques Service des élections Equipe d'assistance le jour du scrutin
 Autres (*précisez*)

..

Organisation générale des élections et préparation des bureaux.

Avez-vous modifié la logistique nécessaire à l'organisation des opérations de vote ?
Si oui en quel sens

..

Pouvez-vous estimer le différentiel de coût du personnel mobilisé pour l'organisation de deux tours de scrutin ayant recours à des machines à voter ?

..

L'utilisation des machines vous permet elle de réaliser des gains sur l'organisation de l'élection et la préparation des bureaux ?

Si oui, précisez la nature, le montant de ces gains et les postes sur lesquels des gains vous paraissent avoir été réalisés.

..

Pouvez-vous établir une comparaison avec des élections précédentes ? (*logistique, durée d'organisation de l'élection, temps de dépouillement, personnel mobilisé, matériel, coût financier...*)..

⁵⁷ Personnels dédiés à l'accompagnement des électeurs ou à leur information

Quelles sont les modalités de stockage et de transport des machines à voter ?
..
Comment se sont déroulées les opérations de paramétrage des machines à voter ?
..
Quelles sont les personnes invitées à assister aux opérations de paramétrage des machines à voter ? Quelles sont les personnes qui réalisent ces paramétrages ?

Organisation du bureau de vote

Disposez-vous d'une étude préalable à l'équipement de la collectivité en machines à voter ? (*Si oui merci de la joindre*)
..

Quel était le cheminement de l'électeur dans le bureau de vote ?
..
Avez-vous testé plusieurs façons d'organiser les bureaux de vote ?
Si oui lesquelles et à quelle occasion.

Avez-vous procédé à des modifications de l'organisation du bureau de vote ?
Si oui, qu'elles étaient elles ?
..
À l'issue des opérations électorales du printemps, disposez-vous d'un schéma d'organisation du bureau de vote type équipé d'une machine à voter ? (*si oui merci de le joindre*)
..

Comment était assuré le secret du vote ? (*paravents, isolements adaptés, zone de confidentialité, marquages au sol ...*)

Avez-vous mis en œuvre des dispositifs spéciaux pour des publics spécifiques (*personnes âgées, mal ou non voyants, handicapés moteurs...*)
..
Merci de décrire ces dispositifs en fonction des cas.

... Mise en œuvre des machines à voter le jour de l'élection
Quelles sont les modalités de remise des machines aux présidents des bureaux de vote et de mise en fonction des machines ?
..
Quel est le temps moyen constaté pour le vote d'un électeur ?
..
L'utilisation des machines à voter répond-elle à un déficit de participation citoyenne aux opérations de votes ? (*participation aux bureaux, dépouillement...*)
Si oui, quels sont les bénéfices recueillis ou attendus ?

Avez-vous, en cas constat d'un déficit de participation, invité, sollicité ou incité les habitants afin de palier ce déficit ?
..

Résultats des opérations électorales

Quels sont les résultats en termes de participation ?

Taux de participation	Sur la commune
Présidentielles 1T	
Présidentielles 2T	
Législatives 1T	
Législatives 2T	

Disposez d'une enquête de satisfaction faite auprès de la population ?

Avez-vous connaissance de réactions des électeurs (courriers, mention au procès verbaux, témoignages)

..

À votre connaissance, il y a-t-il eu des observations portées aux procès verbaux et qui concernaient les machines à voter ?

Merci de préciser ces observations, leur fréquence et volume.

À l'issue des opérations de dépouillement avez vous constaté des écarts entre le total des émargements et le total indiqué par la machine ?

Si oui, merci d'indiquer le nombre de bureaux concernés et les écarts séparant émargement et dépouillement en valeur absolue ?

Pouvez-vous comparer ces écarts à ceux éventuellement constatés lors de tours de scrutin avec urne transparente ?

Avez-vous connaissance des raisons des écarts si ceux-ci sont constatés.

.....

Observations

Avez-vous des attentes concernant les évolutions sur l'organisation d'un scrutin utilisant des machines à voter ?

..

Avez-vous rencontré des difficultés spécifiques lors de l'organisation et du déroulement des scrutins ?

..

Préparez vous l'organisation des scrutins municipaux et cantonaux de 2008 ?

.

..

Si oui, allez-vous procéder à des modifications de votre organisation ?