

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Stéphane Montangero et consorts

Renoncement genevois au E-vote : et après ?

Rappel de l'interpellation

Les questions liées aux droits démocratiques et à leur exercice ont toujours été très sensibles. Celle liée au droit de vote électronique est sur la table depuis plusieurs années. Notre canton a avancé de manière pragmatique et a accepté de développer le vote électronique sous forme d'essais pour les Suisses de l'étranger, afin que ces derniers puissent enfin participer aux votations et élections, sous forme d'essais. Les Suissesses et Suisses de l'étranger rattachés au canton de Vaud représentent la population idéale pour effectuer ce type d'essais. Il s'agit d'une population bien délimitée, soit environ 19'000 personnes inscrites comme électeurs sur les 450'000 que compte le Canton. En leur proposant ces essais, l'Etat de Vaud donne suite à une demande qu'ils ont formulée ces derniers mois.

Le 28 septembre 2018, le canton indiquait que pour réaliser ces essais, le Conseil d'Etat avait choisi de collaborer avec l'Etat de Genève, dont le système CHVote, largement éprouvé depuis 2003, est utilisé par cinq autres cantons (Argovie, Bâle-Ville, Berne, Lucerne et Saint-Gall). Ce système a l'avantage d'être intégralement en mains publiques et sous licence open source. La Ville de Lausanne, qui gère le registre civique des Vaudois de l'étranger sur mandat du Conseil d'Etat, est partie intégrante à la procédure.

L'autorisation délivrée par le Conseil fédéral est valable pour les scrutins qui auront lieu entre le 25 novembre 2018 et fin 2019, à l'exception des élections fédérales, pour lesquelles le vote électronique n'est hélas pas prévu. A l'issue de ces essais, une évaluation sera effectuée et le Conseil d'Etat soumettra un rapport sur le vote électronique au Grand Conseil, au plus tard à fin novembre 2020, conformément à la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

Or, le 28 novembre 2018, le canton de Genève annonçait qu'il mettait un terme au développement et à l'exploitation de son système de e-voting pour 2020. Cette décision faisait suite au refus des cantons utilisant le système genevois et de la Chancellerie fédérale de soutenir un projet de mutualisation des investissements et des coûts d'exploitation nécessaires au maintien d'une sécurité de vote par internet de haut niveau. Avec le renoncement genevois, la Suisse perd le seul système d'e-voting en open source et surtout en mains publiques. Le système concurrent aujourd'hui disponible est celui géré par La Poste. Il repose sur une application propriété d'une société privée espagnole Scytl dont les capitaux sont nord-américains.

Dans un domaine aussi sensible que celui de l'exercice des droits politiques, il paraît indispensable que le système de vote électronique garantisse la vérification individuelle et universelle, mais aussi que le programme soit en open source et en mains publiques. Le risque est trop important pour la démocratie pour que la tâche régaliennne de la mise en oeuvre du vote soit confiée à une entreprise privée sur la base d'un code secret. Ainsi, il serait impensable que l'on confie l'organisation, le transport des urnes et le dépouillement des bulletins de vote à UPS ou TNT.

Suite à cette décision, des députés genevois ont très vivement réagi, notamment quant au fait que « Le vote électronique est également la seule possibilité de voter de manière autonome et ainsi garantir le secret du vote pour certaines personnes en situation de handicap, notamment les personnes aveugles. L'abandon du système genevois aurait pour conséquence la disparation du seul système aux mains d'une collectivité publique. »

Ils ont déposé un projet de loi qui stipule que « le présent projet de loi pose deux principes : le système de vote électronique doit être entièrement en mains publiques et il peut être commun à d'autres collectivités publiques. Cette possibilité peut être mise en oeuvre de diverses manières : le canton peut mettre à disposition d'autres cantons son système contre paiement, il peut développer un système avec d'autres cantons ou utiliser le système d'un autre canton. Enfin, le présent projet de loi entend renforcer le contrôle citoyen sur le vote électronique, conformément à ce qui prévaut pour les autres modes de vote. Ainsi, des mesures doivent être prises à la fois sur le plan technique (vérifiabilité), mais également afin de sensibiliser et former les citoyennes et citoyens au fonctionnement du vote électronique, l'idée étant de faire en sorte que la compréhension et le contrôle du processus ne soient pas réservés à des spécialistes en informatique. La maîtrise publique du système de vote est une condition nécessaire au contrôle citoyen ; elle n'a de sens que si elle rend un tel contrôle possible. »

En conséquence de ce qui précède, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1. Quelle est l'appréciation globale du Conseil d'Etat sur la situation actuelle en matière de développement du e-voting en Suisse ?*
- 2. Le Conseil d'Etat estime-t-il nécessaire de faire perdurer dans notre pays une solution de e-voting en open source et en mains publiques ? Si oui, comment compte-t-il s'engager pour cela ?*
- 3. La décision genevoise remet-elle en question la décision de fonds quant à l'introduction du e-voting sous forme d'essais pour les Suisses et Suissesses de l'étranger ? Si oui, comment le Conseil d'Etat compte-t-il tenir ses engagements vis-à-vis des Suisses et Suissesses de l'étranger ?*

Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Souhaite développer.

*(Signé) Stéphane Montangéro et 27
signataires*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

La digitalisation de la démocratie est une thématique très sensible et les questions que soulève le vote électronique tant en matière de sécurité que de protection des données en sont un exemple flagrant. Depuis plusieurs mois, le contexte en Suisse a considérablement évolué avec notamment l'abandon par Genève du développement du système CHVote, la décision du Canton de Bâle-Ville de stopper ses essais avec le système promu par La Poste, ou encore le dépôt d'une initiative fédérale demandant un moratoire sur le vote électronique.

De nombreuses interrogations ont été relayées par les médias et certains élus sur la sécurité et la fiabilité des systèmes en cas d'attaque malveillante. Cette problématique s'est encore amplifiée avec les tests publics d'intrusions réalisés sur le système mis à disposition par La Poste qui ont révélé plusieurs failles importantes de sécurité. Celles-ci ont même conduit La Poste à ne pas mettre son système actuel à disposition des cantons partenaires (BS, FR, NE, TG) pour le scrutin du 19 mai prochain, alors que la Chancellerie fédérale a annoncé revoir ses procédures de certification et d'agrément. Fort de ces éléments, le Conseil d'Etat considère que les conditions nécessaires à l'introduction plus large du vote électronique ne sont aujourd'hui pas remplies.

Dans sa stratégie numérique adoptée en novembre 2018, le Conseil d'Etat estime que les collectivités publiques doivent se doter d'une approche spécifique, coordonnée et transversale sur le traitement des données, en réglant notamment les questions d'accès, d'usage et de stockage de celles-ci. Cette étape devrait être préalable à l'introduction du vote électronique comme canal usuel de vote, ainsi qu'à toute forme de numérisation de notre démocratie, tant les données concernées sont sensibles et leur protection indispensable à la garantie de notre Etat de droit.

Réponse aux questions

1. Quelle est l'appréciation globale du Conseil d'Etat sur la situation actuelle en matière de développement du e-voting en Suisse?

La Chancellerie fédérale a récemment mis en consultation un projet de modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP ; RS 161.1) visant à introduire le vote électronique comme canal de vote usuel, au même titre que le vote par correspondance et le vote au local de vote. Dans sa prise de position, le Conseil d'Etat a estimé que les mesures proposées par le Conseil fédéral dans son projet ne suffisaient de loin pas à garantir la transparence et la sécurité du vote. Il a constaté que des impératifs sécuritaires tels que le cryptage de bout en bout des données liées au vote, la qualité des personnes qui ont accès à ces données, leur stockage exclusif en Suisse ainsi que leur non accessibilité depuis l'étranger étaient absents dudit projet. Le Conseil d'Etat considère que des standards minimums en la matière devraient être définis dans une loi et non laissés à la libre appréciation du Conseil fédéral. Le Conseil d'Etat a en outre relevé qu'en l'état du projet de loi, les cantons qui opteraient pour le vote électronique devraient en assumer le coût, alors même que les exigences détaillées que devrait remplir le dispositif mis en place seraient fixées par le Conseil fédéral, ce qui n'est pas acceptable sur le plan institutionnel.

Parallèlement, la campagne de tests publics d'intrusion du nouveau système de vote électronique mis à disposition par La Poste s'est clôturée le 24 mars dernier par deux failles critiques touchant la vérifiabilité universelle alors que seize violations des règles de bonnes pratiques ont été révélées.

Ainsi, dans ce contexte d'incertitude qui entoure la fiabilité du vote électronique, le Conseil d'Etat s'est donc fermement opposé au projet de révision de la LDP soumis à consultation estimant qu'à ce stade il n'était pas possible de mettre en exploitation le vote électronique et que la Confédération devrait s'abstenir de légiférer à ce sujet, à tout le moins décréter un moratoire.

2. Le Conseil d'Etat estime-t-il nécessaire de faire perdurer dans notre pays une solution de e-voting en open source et en mains publiques? Si oui, comment compte-t-il s'engager pour cela?

Dans sa réponse à la consultation fédérale, le Conseil d'Etat a estimé que si le vote électronique devait se démocratiser davantage, un tel système devrait être exclusivement en mains publiques suisses. Il considère que la latitude offerte par le projet de loi aux cantons de mandater des fournisseurs de système n'est pas acceptable en ce qui concerne l'exercice des droits démocratiques. Le Conseil d'Etat ne peut en effet soutenir un projet laissant aux cantons la possibilité d'abandonner cette compétence régaliennne à des entreprises tierces. Par ailleurs, la situation de monopole dans laquelle se trouve La Poste inquiète le Conseil d'Etat, d'autant plus qu'aucune alternative institutionnelle ou du moins entièrement en mains suisses ne semble se dessiner depuis l'abandon du développement du système CHVote par le canton de Genève.

3. La décision genevoise remet-elle en question la décision de fonds quant à l'introduction du e-voting sous forme d'essais pour les Suisses et Suissesses de l'étranger? Si oui, comment le Conseil d'Etat compte-t-il tenir ses engagements vis-à-vis des Suisses et Suissesses de l'étranger ?

Le Conseil d'Etat ne peut que regretter la cessation du système genevois. Néanmoins, celle-ci ne remet nullement en question les essais planifiés dès lors que le Conseil d'Etat genevois s'est engagé à respecter ses engagements auprès des cantons partenaires jusqu'à fin 2019. Le Conseil d'Etat poursuit donc ses essais avec les électeurs suisses de l'étranger au moins s'agissant du scrutin fédéral du 19 mai prochain. En effet, ce scrutin marquera probablement la fin des essais vaudois, la dernière votation fédérale de l'année n'ayant en principe pas lieu les années de renouvellement du Parlement fédéral. La poursuite de ces essais malgré les difficultés rencontrées ces derniers mois permet ainsi :

- d'établir un rapport au Grand Conseil sur la base de 3 essais effectués entre novembre 2018 et mai 2019 afin que ce dernier décide des suites à donner au vote électronique, conformément aux dispositions prévues à l'article 129 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; BLV 160.01) ;
- de rôder les processus « internes », notamment avec la commune de Lausanne qui gère le registre civique des Suisses de l'étranger pour le canton de Vaud ;
- d'acquérir l'expérience et les connaissances permettant au Service des communes et du logement d'être plus efficient à l'avenir - le vote électronique représentant un coût et une charge de travail supplémentaires qu'il y a lieu d'analyser ;
- d'étudier l'impact du vote électronique sur la participation démocratique des Suisses de l'étranger (taux de participation, facilité d'accès, population utilisatrice, etc), sachant que ces derniers sont particulièrement demandeurs de ce mode de scrutin.

Si le Conseil d'Etat entend honorer ses engagements envers les Suisses de l'étranger, il doit s'assurer en premier lieu que les conditions de sécurité permettant l'utilisation du vote électronique soient pleinement remplies.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 mai 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean