

N° 211

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 mars 2003

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Robert DEL PICCHIA, Philippe ADNOT, Jean-Paul ALDUY, Pierre ANDRÉ, Jean ARTHUIS, Roger BESSE, Laurent BÉTEILLE, Jean BIZET, Paul BLANC, Mme Brigitte BOUT, M. Jean BOYER, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Auguste CAZALET, Gérard CÉSAR, Jacques CHAUMONT, Jean CLOUET, Christian COINTAT, Gérard CORNU, Jean-Patrick COURTOIS, Fernand DEMILLY, Christian DEMUYNCK, Yves DÉTRAIGNE, Michel DOUBLET, Paul DUBRULE, Alain DUFAUT, Jean-Léonce DUPONT, Hubert DURAND-CHASTEL, Louis DUVERNOIS, Daniel ECKENSPIELLER, Michel ESNEU, André FERRAND, Bernard FOURNIER, Jean FRANÇOIS-PONCET, Alain GÉRARD, François GERBAUD, Charles GINÉSY, Francis GIRAUD, Daniel GOULET, Alain GOURNAC, Adrien GOUTEYRON, Georges GRUILLOT, Charles GUENÉ, Michel GUERRY, Hubert HAENEL, Emmanuel HAMEL, Christian de LA MALÈNE, Lucien LANIER, André LARDEUX, Robert LAUFOAULU, René-Georges LAURIN, Jean-René LECERF, Dominique LECLERC, Jean-François LE GRAND, Serge LEPÉLTIER, Philippe LEROY, Philippe MARINI, Serge MATHIEU, Jean-Luc MIRAUX, Paul NATALI, Philippe NOGRIX, Mme Nelly OLIN, MM. Joseph OSTERMANN, Jacques OUDIN, Ladislav PONIATOWSKI, Henri de RAINCOURT, Philippe RICHERT, Yves RISPAT, Roger ROMANI, Jean-Pierre SCHOSTECK, Louis SOUVET, René TRÉGOUËT, André TRILLARD, Maurice ULRICH, Jacques VALADE, Alain VASSELLE, Jean-Pierre VIAL et Xavier de VILLEPIN, tendant à autoriser le **vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger,***

Par M. Christian COINTAT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, président ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hiest, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir le numéro :
Sénat : 43 rect. (2002-2003)

Élections et référendums.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	4
1. <i>L'amélioration nécessaire des modalités de vote de l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger pour lutter contre l'abstentionnisme</i>	5
a) Le Conseil supérieur des Français de l'étranger, première des « instances représentatives des Français établis hors de France »	5
b) Des élections marquées par un taux d'abstention préoccupant	6
c) Les limites du vote par correspondance des Français établis hors de France	7
2. <i>Les dispositions de la proposition de loi : l'autorisation du vote par correspondance électronique pour permettre les expérimentations</i>	8
a) Le vote électronique fait l'objet de nombreuses expérimentations à l'heure actuelle	8
b) Une modalité de vote garantissant le secret du scrutin et rétablissant l'égalité des citoyens devant le suffrage	9
(1) L'autorisation du vote par correspondance électronique et la possibilité de l'expérimenter lors du prochain renouvellement du Conseil supérieur des Français de l'étranger dans les circonscriptions des Etats-Unis d'Amérique	9
(2) Le respect du secret du vote serait garanti	11
3. <i>La position de votre commission des Lois : le vote par correspondance électronique, modalité de vote complémentaire rétablissant l'égalité des citoyens devant le suffrage</i>	14
TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS	17
TABLEAU COMPARATIF	18
ANNEXE 1 - TAUX DE PARTICIPATION DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE AUX ÉLECTIONS DU CSFE	20
ANNEXE 2 - LISTE DES CIRCONSCRIPTIONS CONCERNÉES PAR L'EXPÉRIMENTATION	21
ANNEXE 3 - GLOSSAIRE	22
ANNEXE 4 - CONSEIL SUPÉRIEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER SESSION PLÉNIÈRE (2 AU 7 SEPTEMBRE 2002)	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 18 mars 2003, sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a procédé à l'examen du rapport de M. Christian Cointat sur la proposition de loi n° 43 rectifiée (2002-2003) de M. Robert Del Picchia et plusieurs de ses collègues tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

M. Christian Cointat, rapporteur, a d'abord rappelé que le Conseil supérieur des Français de l'étranger assurait depuis 1948 la représentation des Français établis hors de France et élit les douze sénateurs représentant ces derniers. Il a précisé que la loi du 7 juin 1982 avait organisé l'élection au suffrage universel des délégués du Conseil supérieur des Français de l'étranger et que les modalités de vote au Conseil constituaient une exception au regard des principes traditionnels du droit électoral, le vote par correspondance étant autorisé mais pas le vote par procuration.

Le rapporteur a indiqué que la proposition de loi tendait à autoriser le vote par correspondance électronique des électeurs du Conseil supérieur des Français de l'étranger afin de lutter contre un taux d'abstention préoccupant. Il a fait valoir que cette réforme donnerait un rôle précurseur aux Français établis hors de France, permettant l'expérimentation du vote par correspondance électronique dans les circonscriptions des Etats-Unis d'Amérique lors du prochain renouvellement du Conseil supérieur des Français de l'étranger, dans le cadre de l'article 37-1 nouveau de la Constitution.

M. Christian Cointat, rapporteur, a indiqué que ces modalités de vote inédites devraient être précisées par décret et viendraient compléter les procédures existantes en garantissant le secret du vote. Il a souligné que cette réforme consensuelle permettrait de rétablir l'égalité des citoyens devant le suffrage.

Il a ajouté que la proposition de loi ferait progresser la démocratie en facilitant les démarches de nos compatriotes expatriés et en autorisant l'expérimentation d'une piste prometteuse dans la lutte contre l'abstention.

Après un large débat, la commission des Lois a décidé de compléter le dispositif initial afin d'indiquer que les modalités de mise en œuvre du vote par correspondance électronique seront précisées par décret et a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner la proposition de loi n°43 rectifiée (2002-2003) présentée par M. Robert Del Picchia et plusieurs de ses collègues tendant à modifier l'article 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger afin d'autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections dudit Conseil.

Les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger, « *assemblée représentative des Français établis hors de France* » sont marquées par un fort taux d'abstention en dépit de modalités de vote assouplies par rapport au droit commun (vote par correspondance). En effet, pour ce scrutin, les distances et les difficultés de communication viennent s'ajouter à la hausse de l'abstention constatée lors de toutes les élections récentes.

Afin d'adapter cette particularité du vote des Français établis hors de France aux nouvelles technologies et de favoriser la participation électorale de nos compatriotes expatriés, cette proposition de loi tend à compléter les modalités de vote existantes par l'autorisation du vote par correspondance électronique.

Le système retenu doit permettre de garantir la confidentialité et la sincérité du scrutin et de rétablir effectivement l'égalité des citoyens devant le suffrage.

Dans le cadre de l'article 37-1 nouveau de la Constitution, cette procédure inédite pourrait être appliquée, à titre expérimental, dès le prochain renouvellement du Conseil supérieur des Français de l'étranger, dans les circonscriptions des Etats-Unis d'Amérique, donnant ainsi un rôle pionnier aux Français établis hors de France. Cette expérimentation constituerait le premier test national du recours à ce mode de votation.

Ainsi, la présente proposition de loi vise à faire progresser la démocratie en facilitant les démarches de nos compatriotes expatriés et à expérimenter une piste prometteuse dans la réflexion actuelle sur la lutte contre l'abstention.

1. L'amélioration nécessaire des modalités de vote de l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger pour lutter contre l'abstentionnisme

a) Le Conseil supérieur des Français de l'étranger, première des « instances représentatives des Français établis hors de France »

Il convient de rappeler que l'article 24 actuel de la Constitution énonce que « *Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat* ». En application de cette disposition constitutionnelle, la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France prévoit que douze sénateurs sont élus par les Français établis hors de France.

Cette représentation est également assurée **depuis 1948 par le Conseil supérieur des Français de l'étranger, « assemblée représentative des Français établis hors de France »**¹. En vertu de la nouvelle rédaction de l'article 39 de la Constitution que le Congrès du Parlement vient d'adopter, le Conseil supérieur des Français de l'étranger est devenu la principale des « *instances représentatives des Français établis hors de France* » désormais régies par la loi.

Le Conseil a des attributions consultatives et délibératives. Il est chargé de donner au Gouvernement des avis sur les questions et projets intéressant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger. Les délégués du Conseil élisent les douze sénateurs des Français établis hors de France et parrainent les candidats à l'élection du Président de la République.

Depuis la loi du 7 juin 1982, le Conseil supérieur des Français de l'étranger est composé de 150 membres² élus pour six ans au suffrage universel direct par les Français établis hors de France et inscrits sur des listes électorales spécifiques tenues par les consulats. Il est **renouvelable par moitié tous les trois ans**, les membres élus du conseil étant répartis en **deux**

¹Article 1^{er} A de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

² Le Conseil est en outre composé des douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, de vingt personnalités compétentes et d'un représentant des Français établis dans la principauté d'Andorre désignés pour six ans par le ministre des affaires étrangères. Il est présidé par ce dernier.

séries A (pays d'Amérique et d'Afrique) et B (pays d'Europe, d'Asie et du Levant) d'importance approximativement égale¹.

Depuis 1990, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle dans les circonscriptions élisant au moins trois délégués et au scrutin majoritaire à un tour dans les autres circonscriptions.

Série A	Série B
Circonscriptions électorales :	Circonscriptions électorales :
- d'Amérique 30	- d'Europe 52
- d'Afrique <u>47</u>	- d'Asie et du Levant <u>21</u>
TOTAL 77	TOTAL 73

b) Des élections marquées par un taux d'abstention préoccupant

Or, lors du dernier renouvellement triennal (sièges de la zone B), le 18 juin 2000, le **taux d'abstention s'est élevé à plus de 81 %** avec des variations sensibles d'une circonscription à l'autre (voir annexe).

Outre le fait que l'inscription sur les listes électorales du Conseil supérieur des Français de l'étranger est automatique, sauf opposition de la part des intéressés et ne résulte donc pas d'une démarche active, l'abstention a deux causes principales.

Tout d'abord, l'interdiction de faire de la propagande à l'étranger² ne facilite pas la mobilisation des électeurs.

Par ailleurs, la participation des électeurs est fragilisée par la grande difficulté de déplacement pour de nombreux électeurs dans des circonscriptions étendues.

Nombre de nos compatriotes installés à l'étranger résidant très loin du bureau de vote renoncent en effet à voter car ils n'ont ni les moyens financiers, ni la possibilité matérielle, ni le temps d'effectuer les déplacements nécessaires. Cette situation n'est pas acceptable au regard du **rôle essentiel du Conseil pour la prise en compte des Français établis hors de France.**

¹ Il y a au total 48 circonscriptions, comptant de 1 à 6 sièges.

² Article 5 de la loi du 7 juin 1982.

c) Les limites du vote par correspondance des Français établis hors de France

Le vote doit être personnel et doit obéir aux principes constitutionnels d'universalité, d'égalité et de secret¹.

Le Conseil d'Etat², juge de l'élection des délégués du Conseil supérieur des Français de l'étranger, assure le respect de ces règles démocratiques fondamentales.

Toutefois, en raison des conditions particulières dans lesquelles nos compatriotes expatriés exercent leur droit de vote, **les modalités de vote aux élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger constituent déjà aujourd'hui une exception : inscrits sur des listes électorales distinctes de celles qui sont tenues pour les élections politiques³, les électeurs votent soit dans les bureaux de vote ouverts à cet effet dans les consulats, soit par correspondance⁴. En revanche, le vote par procuration n'est pas admis.**

Le vote par correspondance, supprimé pour les élections politiques en 1975, a en effet été maintenu pour les élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger en raison des conditions très particulières dans lesquelles s'exerce le droit de vote de nos compatriotes expatriés et du fait que certains Etats n'ont autorisé ces élections sur leur territoire que par correspondance.

L'autorité consulaire envoie en temps voulu aux électeurs concernés, avec les bulletins de vote, une enveloppe portant une formule d'identification ainsi que l'enveloppe de scrutin opaque et non gommée destinée à contenir le bulletin qu'ils auront choisi. Les plis contenant les votes par correspondance sont conservés par l'autorité consulaire ou préfectorale jusqu'au matin du scrutin et apportés dans la salle de vote au commencement des opérations de vote. Ils sont remis au président qui en donne décharge avant de vérifier l'identité de l'électeur en contrôlant sa signature. Puis, le président introduit les bulletins dans l'urne.

Cependant, le vote par correspondance présente des limites évidentes susceptibles de décourager la participation des Français établis hors de France. Ses modalités ne sont pas des plus incitatives et nombre de nos compatriotes expatriés oublient de procéder aux formalités requises.

De plus, les difficultés des services postaux, parfois permanentes, dans certaines régions du monde, nuisent à l'efficacité du vote par

¹ Article 3 de la Constitution.

² Article 9 de la loi du 7 juin 1982.

³ Les Français établis hors de France et inscrits sur des listes de centres de vote peuvent voter dans ceux-ci pour les élections présidentielles et les référendums.

⁴ Le vote par correspondance a été supprimé pour les élections politiques en 1975.

correspondance. Le vote des électeurs ne doit pas être dépendant de la célérité voire de la fiabilité de l'acheminement du courrier.

2. Les dispositions de la proposition de loi : l'autorisation du vote par correspondance électronique pour permettre les expérimentations

L'article 6 actuel de la loi du 7 juin 1982 indique que les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5 ci-dessus, soit par correspondance. Il rappelle également le caractère secret du scrutin.

La présente proposition de loi tend à modifier cet article pour préciser que les électeurs peuvent **voter par correspondance sous pli fermé ou par voie électronique**. Il ouvrirait aux électeurs du Conseil supérieur des Français de l'étranger une possibilité supplémentaire de voter en **autorisant le vote par correspondance électronique**.

a) Le vote électronique fait l'objet de nombreuses expérimentations à l'heure actuelle

Le vote électronique recouvre deux réalités, le vote par Internet, mais également le vote dans une urne électronique au sein des bureaux de vote, afin de faciliter et de rendre moins coûteuses les opérations de dépouillement.

Si l'article L. 57-1 du code électoral autorise le recours à des urnes électroniques dans le cadre des bureaux de vote, sous réserve d'un agrément préalable du ministre de l'intérieur, le vote par Internet n'est pas autorisé.

Toutefois, il convient de noter que le réseau Internet a fait son apparition dans le droit électoral français dans le cadre de la codification du droit électoral outre-mer : le décret n°2002-105 du 25 janvier 2002 a en effet inséré dans le code électoral¹ et dans le décret n°79-160 du 28 février 1979² portant application de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen des dispositions relatives à la communication des bulletins de vote et des circulaires par voie du courrier électronique ou par l'intermédiaire du réseau Internet.

¹ Article R. 249 concernant l'élection de l'Assemblée de la Polynésie française ; article R. 277 relatif à l'élection des sénateurs en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna.

² Article 27.

Il convient également de noter que certains consulats bénéficient déjà des listes de courriers électroniques pour la correspondance et l'information. **Les Français établis hors de France sont particulièrement réceptifs à l'utilisation des nouvelles technologies.**

Le vote par correspondance électronique ne constitue en fait qu'une adaptation du vote par correspondance sous pli fermé à l'évolution des nouvelles technologies consistant pour l'électeur à voter de son domicile au moyen d'un ordinateur relié au réseau Internet.

Il fait aujourd'hui l'objet de **multiples expérimentations à l'étranger.**

Il est utilisé pour les votations à Genève depuis 2002 et a été mis en oeuvre lors des élections locales de mai dernier en Grande-Bretagne (vote par Internet ; bornes dans les lieux publics ; possibilité de voter par téléphone en utilisant le code d'accès figurant sur la carte électorale...).

En France, des expériences de vote électronique ont également eu lieu, à l'exemple de l'installation d'urnes électroniques à Mérignac (Gironde) lors des dernières élections présidentielles. Il convient également de mentionner l'élection par Internet des conseillers de quartiers d'Issy-les-Moulineaux, le 11 décembre 2002.

Le représentant du ministère de l'intérieur a par ailleurs annoncé, lors des rencontres [Democr@tics](#) le 28 janvier dernier, la mise en place de tels dispositifs dans les communes lors des élections régionales de 2004.

A ce titre, **le ministre de l'intérieur, tout en affirmant son opposition à la généralisation du vote électronique aux élections politiques, a indiqué qu'une telle procédure pour l'élection des délégués du Conseil supérieur des Français de l'étranger pourrait être envisageable¹.**

b) Une modalité de vote garantissant le secret du scrutin et rétablissant l'égalité des citoyens devant le suffrage

- (1) L'autorisation du vote par correspondance électronique et la possibilité de l'expérimenter lors du prochain renouvellement du Conseil supérieur des Français de l'étranger dans les circonscriptions des Etats-Unis d'Amérique

¹ Réponse à la question écrite n°67877 de M. Christian Estrosi ; Journal Officiel du 21 janvier 2002.

L'objet de la proposition de loi est de modifier l'article 6 de la loi du 7 juin 1982 afin de créer la base juridique nécessaire en vue **d'autoriser le vote par correspondance électronique, modalité nouvelle du vote par correspondance** (alinéa premier de l'article 6 modifié).

L'institution d'une nouvelle forme de vote par correspondance requiert l'intervention du législateur. Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi doit fixer « les règles concernant (...) le régime électoral des assemblées parlementaires ». Selon le Conseil constitutionnel, « les règles relatives à la composition » du Conseil supérieur des Français de l'étranger « et à l'élection de ses membres » relèvent en effet de la loi¹.

Il s'agit en fait de permettre une expérimentation éventuelle de cette procédure inédite lors des prochaines élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger (1^{er} juin 2003) dans les seules circonscriptions des Etats-Unis d'Amérique.

Le vote du Congrès a achevé hier la procédure de révision de la Constitution relative à l'organisation décentralisée de la République. L'article 37-1 nouveau de la Constitution prévoit ainsi de permettre à la loi ou au règlement de comporter des **dispositions à caractère expérimental afin de rénover l'action publique**. A l'initiative du rapporteur de votre commission des Lois², **ce droit d'expérimentation a été encadré.**

En effet, la loi ou le décret doit assigner aux expérimentations **un objet et une durée limités**. Par définition, l'expérimentation entraîne une rupture de l'égalité entre les territoires et les individus qui entrent dans son champ et ceux qui en seront exclus. Toutefois, dans le champ même de chaque expérimentation, le principe d'égalité doit être respecté.

Enfin, l'expérimentation est **temporaire et réversible** : une fois la durée expirée, l'unité de la règle doit être rétablie par une généralisation, si l'expérience est un succès, ou par un retour à la norme ancienne en cas d'échec. Un **dispositif d'évaluation** de l'expérimentation doit donc être introduit pour statuer sur son éventuelle extension.

¹ *Décision n°99-187L du 6 octobre 1999 : « Considérant qu'aux termes de l'article 24 de la Constitution : « les Français établis hors de France sont représentés au Sénat » ; qu'en vertu de l'article 13 de l'ordonnance susvisée du 4 février 1959, dans sa rédaction issue de l'article premier de la loi n°83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France : « Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par un collège formé des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger » ; qu'il suit de là que relèvent du domaine de la loi les règles relatives à la composition de ce Conseil et à l'élection de ses membres, au nombre desquelles figurent la délimitation des circonscriptions électorales, le nombre de sièges attribué à chacune d'elles, le mode de scrutin, le droit de suffrage, l'éligibilité, ainsi que le régime contentieux de l'élection... ».*

² *Rapport n°27 de M. René Garrec sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, Sénat (2002-2003).*

En l'espèce, les modalités effectives de l'expérimentation éventuelle seront précisées par le pouvoir réglementaire.

(2) Le respect du secret du vote serait garanti

Le vote par correspondance électronique nécessite des procédures garantissant une sécurisation totale des données contre les risques de piratage informatique.

Il demeure également **problématique au regard de l'accès de tous les citoyens à un terminal¹ et à un réseau de communications**. Pour l'instant, même dans les pays développés, seule une partie de la population est connectée à Internet. C'est pourquoi, dans l'immédiat, **l'expérimentation serait limitée aux seules circonscriptions des Etats-Unis d'Amérique**.

Les moyens techniques retenus² permettraient de respecter les principes élémentaires du vote tels que l'identification du votant, l'inviolabilité et la confidentialité du scrutin, la sécurité du vote ainsi que la neutralité du vote avec un contrôle démocratique du fonctionnement du système.

L'identification du votant serait assurée grâce à l'expédition par l'ambassade ou le consulat au domicile de l'électeur d'une « lettre de convocation de l'électeur ».

Cet envoi sous pli fermé contiendrait, outre le matériel électoral de vote par correspondance postale (profession de foi et bulletins de vote), une lettre personnalisée faisant état du nom et de l'adresse du destinataire ainsi qu'un code secret pour le vote par correspondance postale (profession de foi et bulletins de vote) et une lettre personnalisée faisant état du nom et de l'adresse du destinataire avec un code secret pour le vote par correspondance électronique.

Ce code secret serait masqué. Il serait attribué de manière aléatoire. L'administration n'aurait donc aucun moyen de le connaître.

Pour le lire –et être le seul à le lire- l'électeur devrait, par exemple, en gratter la surface, de la même façon que pour la transmission par les banques du code secret d'une carte bancaire.

L'électeur se connecterait au site sécurisé, créé spécialement pour l'élection, à partir de n'importe quel ordinateur possédant un accès Internet. Grâce à son code secret, il pourrait consulter les professions de foi des candidats et voter pour une des listes ou voter blanc (le vote nul n'existant pas sur Internet).

¹ Voir définition en annexe.

² Projet « e-vote » du ministère des affaires étrangères.

Les interrogations relatives au respect de la confidentialité du scrutin sont semblables à celles que posent le vote par correspondance sous pli fermé, qui est en vigueur pour l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Le principe du secret du scrutin, précisé par la commission nationale informatique et libertés (CNIL)¹ en matière de vote électronique, **serait réaffirmé** (deuxième alinéa de l'article 6 modifié).

Les dispositions de l'article L. 113 du code électoral², sanctionnant les violations au secret du vote et les atteintes à la sincérité du scrutin d'une amende de 15 000 euros et/ou d'un emprisonnement d'un an, s'appliqueraient (troisième alinéa de l'article 6 modifié).

La confidentialité du scrutin serait assurée par un système d'urnes électroniques.

Le dispositif retenu garantirait que les votes exprimés ne puissent pas être consultés, même par les informaticiens en charge de la programmation. Pour ce faire, **le vote serait crypté selon une clef**, que personne ne connaîtrait dans sa totalité. En effet, deux personnes, que le collège électoral désignerait, auraient chacune connaissance d'une partie seulement de la clef qui est nécessaire pour ouvrir l'urne électronique à la clôture du scrutin.

En ce qui concerne le secret du nom du votant, on utiliserait l'équivalent du mécanisme classique de **double enveloppe** du vote par correspondance, assurant le secret absolu du vote et évitant de voter deux fois.

L'anonymat de l'électeur serait protégé par :

- une « enveloppe externe » cryptant son identifiant,
- une « enveloppe interne » protégeant et cryptant le contenu du vote.

¹ *La commission a rappelé que les modalités de mise en œuvre des expérimentations du vote électronique ne devaient pas porter une atteinte caractérisée aux principes fondamentaux qui doivent commander les opérations électorales. Elle a ajouté que « la garantie du secret du suffrage constitue un principe fondamental que seuls le caractère personnel et anonyme du vote, la sincérité des opérations électorales, la surveillance effective du scrutin et le contrôle a posteriori par le juge de l'élection peuvent assurer. » - délibération n°02-022 du 2 avril 2002 relative à la demande d'avis présentée par la mairie de Vandoeuvre-les-Nancy concernant l'expérimentation d'un dispositif de vote électronique par Internet à l'occasion de l'élection présidentielle.*

² *« En dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois ou des décrets en vigueur, quiconque, soit dans une commission administrative ou municipale, soit dans un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou sous-préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, aura, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à sa sincérité, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui en aura changé ou tenté de changer le résultat, sera puni d'une amende de 15 000 euros et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement ».*

Le vote et l'identification de l'électeur seraient immédiatement séparés à l'arrivée sur le serveur¹ et les résultats du vote resteraient chiffrés et stockés sur le serveur (urne électronique).

En effet, la procédure de réception du vote séparerait l'enveloppe interne contenant le vote (toujours crypté) de son enveloppe externe. *In fine*, les administrateurs du système sauraient que telle personne a effectivement voté sans savoir pour qui.

Quant à la sécurisation du vote, avec les nouvelles techniques de cryptage et de sécurité, le transfert d'informations à travers Internet ne poserait plus de problèmes techniques majeurs.

Les serveurs ont prouvé leur capacité à résister à tous types d'attaques sur le réseau public : lors d'élections organisées par le gouvernement britannique, l'opérateur compétent (qui héberge les systèmes pour les élections municipales anglaises de mai 2002 et de mai 2003), a été amené à effectuer des tests sur la résistance des serveurs. Ces contrôles déterminent un pourcentage de fiabilité, défini au millième près. Le taux de fiabilité des serveurs a été de 99,99 %.

Le système utilisé pourrait permettre à 200 millions d'électeurs de voter en 15 heures, de manière parfaitement sécurisée. Cela représente 4.000 votes par seconde.

Or, la charge à supporter par les serveurs sera relativement faible, puisqu'il s'agit de pouvoir enregistrer, dans les heures de pointe, une charge maximum estimée à 200 bulletins par heure.

Les serveurs seraient installés sur les territoires concernés par l'élection afin d'optimiser les temps de réponse sur Internet.

Afin de proposer une sécurité maximale, l'électeur n'aura pas besoin d'installer ou de télécharger des logiciels² additionnels, ce qui comporterait le risque d'importer un virus³.

Un logiciel spécifique de détection d'intrusion **surveillerait et alerterait sur toute activité anormale éventuelle sur les différents éléments actifs du réseau.**

Enfin, la fiabilité du vote électronique semble garantie. Un « jeton » serait associé au vote de chaque électeur. Il s'agit d'un moyen de comptabiliser le nombre de votes et de vérifier que ce nombre correspond bien au nombre des votants.

¹ Voir définition en annexe.

² Voir définition en annexe.

³ Voir définition en annexe.

Par exemple, pour une liste électorale de 10.000 inscrits, un nombre fixe de 10.000 jetons est alloué à la circonscription. A chaque vote est attribué un jeton.

Ce procédé reproduit le processus de comptage des enveloppes du vote « papier » et permet un audit précis de la régularité de l'élection.

Les votes seraient ensuite stockés cryptés jusqu'à la clôture du scrutin.

Enfin, ils seraient ouverts et décryptés par les administrateurs à l'aide des doubles clefs.

Dans l'hypothèse où un électeur aurait voté par plusieurs moyens différents (par correspondance postale, et/ou par correspondance électronique, et/ou en personne), c'est le premier vote qui serait retenu.

Le vote par correspondance papier serait conservé (fermé) en cas de contentieux (puis détruit).

La liste électorale serait mise à jour en temps réel. Les administrateurs pourraient connaître l'heure exacte du vote, l'adresse d'origine du vote ainsi que le nombre de tentatives de connexion au site de vote. Les électeurs pourraient consulter à tout moment la liste électorale, sur Internet, afin de s'assurer que leur vote a bien été enregistré.

3. La position de votre commission des Lois : le vote par correspondance électronique, modalité de vote complémentaire rétablissant l'égalité des citoyens devant le suffrage

Par l'autorisation du vote par correspondance électronique, le législateur pourrait assurer effectivement le respect du principe d'égalité des citoyens devant la loi et le suffrage. Le lieu de résidence des électeurs du Conseil supérieur des Français de l'étranger ne constituerait plus un obstacle au droit de vote.

Par ailleurs, le vote par correspondance électronique ne se substituerait pas aux modalités de vote actuelles¹. Il serait une procédure complémentaire de vote par correspondance. Il viendrait donc s'ajouter aux modalités de vote existantes.

Conformément à la tradition électorale française, l'électeur aurait donc le choix entre deux modalités de votation : le vote personnel dans un

¹ Cette exigence a été rappelée par la commission nationale informatique et libertés dans la délibération précitée.

bureau de vote et le vote par correspondance, sous pli fermé ou par voie électronique.

L'autorisation du vote par correspondance électronique pourrait permettre de relancer la participation électorale. Elle **susciterait l'intérêt des électeurs de 18-25 ans**, traditionnellement moins enclins à participer aux élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger et particulièrement sensibilisés à l'utilisation des nouvelles technologies.

Elle **pourrait inciter les Français établis hors de France à accroître leur participation aux autres élections.**

Le dispositif proposé constitue, plus généralement, une **piste prometteuse dans le cadre de la réflexion sur la lutte contre l'abstention électorale**. Si l'expérimentation était satisfaisante, la question de son extension et de son adaptation à d'autres scrutins pourrait être posée.

De plus, le vote par correspondance électronique aurait un **coût moindre** que la procédure de vote classique, dix fois moindre selon l'auteur de la proposition de loi.

Enfin, cette réforme est l'objet d'un **consensus** dépassant les clivages politiques traditionnels. L'ensemble des sénateurs des Français établis hors de France et le Conseil supérieur des Français de l'étranger (voir annexe 4) sont ainsi favorables à un texte qui tend à rétablir l'égalité des citoyens devant le suffrage. De même, le chef de l'Etat s'était engagé dès le 24 septembre 2001¹, en faveur de la réforme :

... « Je souhaite que, dès les prochaines échéances nationales, le vote par Internet puisse être expérimenté pour des milliers de Français expatriés qui, en raison de leur éloignement d'un consulat, sont souvent privés de l'effectivité de leur droit de vote. La vie politique ne peut se satisfaire d'une abstention élevée lors des consultations populaires. Elle ne peut non plus se satisfaire de l'existence d'exclus du suffrage universel »...

Ces propos ont été confirmés par le ministre des affaires étrangères dans son discours inaugural de la 55^{ème} Assemblée plénière du Conseil Supérieur des Français de l'étranger le 2 septembre 2002².

*

* *

¹ *Propos tenus lors de la vingt-troisième conférence internationale des commissaires à la protection des données.*

² *« Pour l'avenir, et afin de faciliter la participation électorale, je souhaite que nous étudions attentivement l'utilisation des nouvelles technologies, je pense en particulier à Internet, pour élargir la possibilité de voter à distance. Pourquoi ne pas imaginer que la communauté des Français à l'étranger joue, en la matière, un rôle pilote ? »...*

Pour ces motifs, votre commission des Lois a souscrit à l'objet de la proposition de loi qui doit permettre de rétablir l'égalité des citoyens devant le suffrage et d'expérimenter un dispositif susceptible de lutter efficacement contre l'abstention.

Cependant, à l'issue d'un débat auquel ont participé Mme Michèle André, MM. Patrice Gélard, Pierre Fauchon, Daniel Hoeffel et José Balarello, votre commission des Lois a décidé, **à l'unanimité**, de compléter le dispositif initial afin d'indiquer que les modalités de mise en œuvre du vote par correspondance électronique seront précisées par décret.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter la présente proposition de loi dans la rédaction figurant ci-après.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS

**PROPOSITION DE LOI
TENDANT A AUTORISER LE VOTE PAR CORRESPONDANCE
ELECTRONIQUE
DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE
POUR LES ÉLECTIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

Article unique

L'article 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger est rédigé comme suit :

« *Art. 6* – Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5 ci-dessus, soit par correspondance sous pli fermé ou, selon des modalités définies par décret, par voie électronique.

« Le scrutin est secret.

« Les dispositions de l'article L. 113 du code électoral s'appliquent ».

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des français de l'étranger.</p>	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>
<p>.....</p> <p>« Art. 5. — Toute propagande à l'étranger est interdite, à l'exception de l'envoi ou de la remise aux électeurs, sous pli fermé, des circulaires et bulletins de vote des candidats, effectués par les soins des postes diplomatiques ou consulaires concernés, et par l'affichage de ces documents à l'intérieur des locaux des ambassades et des consulats et, en accord avec le pays concerné, dans des bureaux ouverts dans d'autres locaux.</p>	<p>L'article 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger est rédigé comme suit :</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>« Art. 6. — Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5 ci-dessus, soit par correspondance.</p>	<p>« Art. 6. — Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5 ci-dessus, soit par correspondance sous pli fermé ou par voie électronique.</p>	<p>« Art. 6. — Les électeurs... ...pli fermé ou, selon des modalités définies par décret, par voie électronique.</p>
<p>« Le scrutin est secret.</p>	<p>« Le scrutin est secret.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>Code électoral</p>	<p>« Les dispositions de l'article L. 113 du code électoral s'appliquent ».</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>« Art. L. 113. — En dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois et décrets en vigueur, quiconque, soit dans une commission administrative ou municipale, soit dans un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou sous-préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, aura, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à sa sincérité, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui en aura changé ou tenté de changer le résultat, sera puni d'une amende de 100 000 F et d'un</p>		

Texte en vigueur

emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement.

« Si le coupable est fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, agent ou préposé du gouvernement ou d'une administration publique, ou chargé d'un ministère de service public ou président d'un bureau de vote, la peine sera portée au double.

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

ANNEXE 1

TAUX DE PARTICIPATION DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE AUX ÉLECTIONS DU CSFE

Textes	Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée Décret n° 84-252 du 6 avril 1984 modifié			
Élections 1994	Série B (Europe, Asie et Levant)	319.040 inscrits	89.864 votants	28,17 %
Élections 1997	Série A (Afrique, Amérique)	209.125 inscrits	50.368 votants	24,08 %
Élections 18 juin 2000	Série B	401.829 inscrits dont 303.963 ayant choisi le vote par correspondance	76.209 votants	18,97 %
Élections 27 mai 2001	Partielles, circonscription de Nairobi	2.009 inscrits	417 votants	20,76 %
Élections 21 octobre 2001	Partielles, circonscription de Berne	69.791 inscrits dont 68.577 ayant choisi le vote par correspondance	8.051 votants	11,59 %
Élections 20 janvier 2002	Partielles, circonscription de Djibouti	2.397 inscrits dont 145 ayant choisi le vote par correspondance	457 votants	19,07 %

ANNEXE 2

LISTE DES CIRCONSCRIPTIONS CONCERNÉES PAR L'EXPÉRIMENTATION

Pays	Poste	Inscrits		% Correspondance/ inscrits
		Inscrits CSFE	Dont votent par Correspondance	
Etats-Unis	Los Angeles	8.074	5.753	71 %
	San Francisco	8.040	6.936	86 %
Total Circonscriptions San Francisco		16.114	12.689	79 %
Etats-Unis	La Nouvelle Orléans	494	400	81 %
	Houston	3.588	3.374	94 %
	Chicago	3.726	3.156	85 %
	Atlanta	2.274	1.891	83 %
	Boston	2.974	2.583	87 %
	Miami	4.491	3.819	85 %
	New-York	11.467	9 741	85 %
	Washington	6.811	6.329	93 %
Total Circonscriptions Washington		35.825	31.293	87 %

ANNEXE 3

GLOSSAIRE

- logiciel** (n.m.) (*anglais : software*)
Mot inventé en 1967 par Philippe Renard pour remplacer le terme anglais « software ».
Le logiciel est la partie non tangible de l'ordinateur. Ce terme est utilisé comme synonyme de programmes disponibles pour une machine donnée. Le logiciel est aussi indispensable au fonctionnement d'un ordinateur que le matériel lui-même. *Grosso modo* on distingue trois types de logiciels :
- les logiciels de base comme le système d'exploitation ou les utilitaires (test des mémoires, vitesse de rotation des disquettes...)
- les langages comme le basic
- les programmes d'application (traitement de texte, comptabilité...)
- serveur** (n.m.) (*anglais : server*) (*espagnol : servidor*)
a) Ordinateur dédié à l'administration d'un réseau informatique. Il gère l'accès aux ressources et aux périphériques et les connexions des différents utilisateurs. Il est équipé d'un logiciel de gestion de réseau : un serveur de fichiers prépare la place mémoire pour des fichiers, un serveur d'impression gère et exécute les sorties sur imprimante du réseau, enfin un serveur d'applications rend disponible sur son disque dur les programmes pouvant être appelés à travers le réseau.

(n.m.) (*anglais : server, on-line data service*)
b) Système informatique destiné à fournir des services à des utilisateurs connectés et, par extension, organisme qui exploite un tel système.
Note : un serveur peut par exemple permettre la consultation et l'exploitation directe de banques de données (*JO du 16 mars 1999 - « Vocabulaire de l'informatique et de l'Internet »*).
- terminal** Un ordinateur connecté à internet.
- virus** Un programme hostile susceptible d'infecter les fichiers (principalement les fichiers exécutables) en y insérant une copie de lui-même. Il peut en résulter des dysfonctionnements divers, effacement du disque dur, etc.

ANNEXE 4

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER SESSION PLÉNIÈRE (2 AU 7 SEPTEMBRE 2002)

COMMISSION DE LA REPRESENTATION ET DES DROITS DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Vœu : n° REP/V.3/02.09

Objet : Vote électronique sécurisé

Le CSFE,

considérant,

- l'éloignement des postes consulaires dans certains pays ;
- les problèmes de sécurité des personnes, notamment en ce qui concerne les pays à risques ;
- la trop faible participation des Français expatriés et la nécessité de trouver un nouveau moyen d'incitation au vote ;

émet le vœu,

- que soit étudiée la possibilité de mettre en service, dans les plus brefs délais, le vote électronique sécurisé pour les Français de l'étranger ;
- que des circonscriptions soient choisies pour que, lors du prochain renouvellement du C.S.F.E. en 2003, un test grandeur nature de vote électronique sécurisé soit effectué.

Résultat	Adopté en commission	Adopté en séance
Unanimité	Unanimité	Unanimité
Nombre de voix pour		
Nombre de voix contre		
Nombre d'abstentions		