

Date de dépôt : 1^{er} décembre 2010

Réponse du Conseil d'Etat

à l'interpellation urgente écrite de Mme Emilie Flamand : E-voting pour les élections municipales : quelle base légale ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 19 novembre 2010, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

Le vote par internet, après avoir provoqué de longs et intéressants débats au sein du parlement, a été inscrit dans la Constitution le 8 février 2009 par une large majorité de la population.

Afin de rassurer les opposants au e-voting, la Chancellerie a produit de nombreux rapports attestant de la sécurité du système et a également insisté à de nombreuses reprises sur le fait que le vote par internet ne concernait, dans un premier temps, que les votations et non les élections :

« En mai 2006, le Conseil fédéral a rendu public son rapport sur ces projets pilotes. Le gouvernement fédéral y estime que « l'utilité du vote électronique est manifeste » et entend que les 3 cantons pilotes puissent poursuivre leurs projets respectifs, tout en permettant aux autres cantons qui le souhaiteraient de pouvoir adopter l'un des 3 systèmes. Le Conseil fédéral compte suivre une démarche en 4 étapes:

- rendre possible les votations par internet ;*
- ultérieurement, les élections ;*
- puis la signature électronique des initiatives et référendums ;*
- enfin, la signature électronique des listes de candidat-e-s pour l'élection au Conseil national. »*

*Rapport de majorité PL 9931-A, p. 3,
présentation de la Chancellerie*

Lignes directrices de la solution de e-voting

Le e-voting ne traite que de votations

*Annexe au rapport de majorité PL 9931-A, p. 49,
présentation de la Chancellerie*

« Rappelons tout d'abord que le projet genevois de vote électronique s'inscrit dans le cadre d'une démarche, prévue en plusieurs étapes, introduite par la Confédération, et dont à Genève nous ne sommes qu'au début, puisque nous allons proposer uniquement l'introduction du vote électronique et non pas, par exemple, la possibilité d'élire des députés par ce moyen. »

*Anne Emery-Torracinta, rapporteure de majorité sur le PL 9931-A,
Mémorial du 28 août 2008*

« En ce qui concerne ensuite le vote électronique, M. Warynski rappelle que le vote par internet est un moyen de vote complémentaire, limité à ux votations, avec un contrôle strict du principe d'unicité du vote : le premier vote reçu est conservé, les suivants sont détruits. »

*Rapport de majorité PL 9931-B, pp. 2-3,
audition de la Chancellerie*

La loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) est du reste très claire sur ce point, notamment dans ses articles 56 et 60 :

Art. 56 Choix

Le vote ne peut être exercé que par l'utilisation :

a) pour les votations :

1° du bulletin de vote sur lequel la réponse à la question ou aux questions posées doit être cochée à la main, pour le vote à l'urne ou par correspondance,

2° du bulletin électronique, pour le vote électronique;

b) pour les élections :

1° d'un bulletin de parti éventuellement modifié par des inscriptions uniquement manuscrites,

2° d'un bulletin officiel rempli à la main.

Art. 60⁽³⁸⁾ Vote électronique

¹ Lors de votations, l'électeur peut voter à distance par la voie électronique.

Quelle n'a alors pas été notre surprise de découvrir dans les objectifs liés au budget 2011 de la Chancellerie (programme O06 Exercice des droits politiques) l'objectif suivant en matière de développement du vote par internet : « Mettre en œuvre le vote par internet lors des élections municipales ». Interrogée à ce sujet lors de son audition à la Commission des finances, Mme la Chancelière a indiqué qu'aucune proposition de modification de la LEDP n'était prévue par le Conseil d'Etat, qui comptait prendre un simple arrêté pour permettre d'utiliser le e-voting dans le cadre des élections municipales.

Certes, l'art. 188 LEDP prévoit : « En matière cantonale ou communale, le Conseil d'Etat peut, en accord avec les communes intéressées, déroger de manière limitée et à titre exceptionnel aux dispositions de la présente loi fixant les méthodes d'exercice des droits politiques et de dépouillement, afin de procéder à des tests en vue d'adapter l'exercice de ces droits aux possibilités offertes par la technique. ». Néanmoins, le fait d'offrir la possibilité de voter par internet pour les élections municipales, ceci alors qu'il a été maintes fois répété que cela ne serait pas possible sans modification de la loi, ne nous semble pas être une exception limitée. Sur le plan purement politique, il est en outre particulièrement peu opportun de prendre des libertés avec la loi dans un domaine aussi sensible que celui des droits politiques et du vote par internet, qui suscite la méfiance que l'on sait.

Ma question est la suivante :

Le Conseil d'Etat compte-t-il déposer un projet de loi modifiant la LEDP pour permettre d'utiliser le e-voting dans le cadre des élections municipales en toute légalité ?

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Le projet fédéral de vote électronique a débuté en l'an 2000, il y a bientôt onze ans. A Genève, le premier scrutin en ligne a eu lieu en janvier 2003, il y a huit ans. Le rapport de commission du Grand Conseil cité en introduction de la présente IUE porte sur un projet de modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05, ci-après : LEDP) déposé en 2006 par le Conseil d'Etat, il y a cinq ans déjà.

Selon la cartographie définie par le Conseil fédéral, le projet de vote électronique compte quatre moments. Il s'agit, dans l'ordre voulu par l'exécutif fédéral, des étapes suivantes :

- la mise en oeuvre du vote électronique dans le cadre des votations de tous niveaux (commune, canton, Confédération);
- la mise en oeuvre du vote électronique dans le cadre des élections de tous niveaux;
- la signature électronique des initiatives et référendums;
- la signature électronique des listes de candidats au Conseil national.

Le lancement au printemps dernier par la Confédération de SuisseID et la création de registres des droits de signature ont d'ores et déjà posé les bases des troisième et quatrième phases du projet. Deux des trois cantons pilotes, Neuchâtel et Zurich, organisent depuis 2005 des élections en ligne, y compris au plan cantonal et fédéral. Seul Genève n'a pas abordé cette étape, alors même qu'il a été le premier à mettre son système à disposition des électrices et électeurs, début 2003.

A Genève, le premier chapitre du projet de vote électronique s'est clos par l'adoption en février 2009 par une très forte majorité des votants (70,2%) de l'article 48 de la Constitution (introduction du vote électronique dans l'ordre juridique cantonal et création de la commission électorale centrale) et, en août de la même année, par le vote du Grand Conseil modifiant la LEDP pour l'adapter à la nouvelle disposition constitutionnelle.

Le deuxième pas consiste dès lors à mettre en oeuvre le vote électronique pour les élections. Les élections municipales et administratives du printemps 2011 offraient une possibilité naturelle d'entamer la phase de test du système d'élections électroniques développé par le Centre des technologies de l'information de l'Etat de Genève (ci-après : CTI). Cette approche était en outre calquée sur celle adoptée pour les votations : tester d'abord le vote en ligne dans le cadre de scrutins à l'échelon institutionnel le moins élevé, la commune, pour monter progressivement en puissance.

L'intérêt de la population pour cette deuxième étape ne fait pas de doute. Il s'est manifesté tant lors du scrutin de février 2009, que lors des nombreuses enquêtes portant sur les prestations publiques en ligne les plus attendues. A chaque fois, l'exercice des droits civiques se place dans le trio de tête des prestations les plus désirées.

Informée de l'intention du gouvernement d'ouvrir la période de test des eElections, la commission électorale centrale, dans laquelle tous les partis présents au Grand Conseil sont représentés, a bien accueilli cette idée.

Restait à mesurer l'attitude des communes quant à cette seconde phase. A cette fin, la chancellerie d'Etat a invité les exécutifs des 45 municipalités genevoises à faire part de leur éventuel intérêt à participer à un test à l'occasion des élections du printemps 2011. Cette démarche, calquée elle aussi sur la procédure adoptée pour les votations électroniques, reposait sur le postulat que seul un petit nombre de communes répondrait positivement.

Or, à la surprise du gouvernement, 35 municipalités représentant quelque 60% de l'électorat cantonal ont indiqué vouloir offrir à leurs électrices et électeurs la possibilité d'élire leurs autorités municipales en ligne. Dès lors, la question se posait de savoir si les bases légales existantes permettent la réalisation d'une telle opération, au vu de son ampleur inattendue.

L'article 188 LEDP, qui permet de déroger de manière limitée et à titre exceptionnel aux dispositions générales de la loi afin de « procéder à des tests en vue d'adapter l'exercice [des droits politiques] aux possibilités offertes par la technique », fournit une base légale qui rendrait possible des expériences de vote électronique dans le cadre d'élections. Le Conseil d'Etat relève notamment que cet article fait mention expresse de l'accord des communes, accord qui, pour les élections municipales et administratives de 2011, était clairement acquis.

Dans le souci de préserver ces élections de toute polémique et de toute contestation, le gouvernement a cependant considéré que cet article ne suffisait pas à une expérimentation en matière d'élections qui, si l'on suivait le vœu des communes, porterait sur plus de la moitié de l'électorat. La désignation par le conseil général de ses représentants est en effet l'acte fondateur de la démocratie et il importe notamment de le préserver de la judiciarisation croissante de la vie politique qui affecte ce canton.

Compte tenu du mandat constitutionnel voté par le peuple genevois, des très nombreuses manifestations d'intérêt émanant de nombreuses collectivités ou institutions publiques dans et hors du canton et du travail réalisé par le CTI dans la mise au point du système eElections, le Conseil d'Etat déposera en 2011 un projet de loi modifiant la LEDP afin d'y inscrire la possibilité d'élire par internet.

Alors que l'échéance des élections municipales est désormais trop proche pour que ce scrutin puisse encore entrer en ligne de compte dans le cadre des tests d'eElections, le gouvernement explorera toutes les pistes (élection de conseils d'établissements publics, de commissions du personnel, etc.) de nature à faciliter et étendre l'usage de ce mode de scrutin supplémentaire, afin de renforcer les formes légitimes d'expression des droits politiques et de montrer aux cantons partenaires de Genève dans ce projet (pour l'heure Bâle-Ville, Berne et Lucerne) que Genève aussi avance selon le calendrier fédéral.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Mark MULLER