

## Le vote automatisé en Belgique

### Aperçu historique et bilan de dix-neuf années d'« expérimentation » des systèmes de vote automatisés

Par l'association de citoyens « PourEVA »<sup>1</sup>

#### 1991 - 2010 : aperçu historique

- C'est lors des élections législatives et provinciales du 24 novembre 1991 que fut introduit, pour la première fois en Belgique et à l'initiative du gouvernement de l'époque, dans deux cantons, le vote électronique. Les motifs invoqués pour justifier l'expérimentation d'un système de vote automatisé étaient les suivants :
  1. permettre aux pouvoirs publics de réaliser des économies notamment par la suppression des frais liés à l'achat, au stockage et à l'impression des bulletins ainsi que par la diminution du montant des indemnités destinées aux assesseurs ;
  2. communiquer plus rapidement les résultats ;
  3. augmenter la fiabilité de ceux-ci ;
  4. réduire de manière significative le nombre d'assesseurs nécessaire pour assurer l'organisation et le contrôle des opérations électorales.
- La loi du 12 avril 1994 a étendu l'« expérience » à 20 % du corps électoral. Elle a également rendu possible l'extension ultérieure des systèmes automatisés à d'autres cantons électoraux par simples arrêtés royaux.
- La loi du 18 décembre 1998 a institué un collège d'experts (désignés, sans obligation, par les différents parlements) chargé de remettre un rapport au parlement fédéral concernant le déroulement des scrutins dans les cantons utilisant un système de vote électronique ou de dépouillement par lecture optique.
- Depuis les élections de juin 1999, 44 % du corps électoral est soumis à des systèmes de vote automatisés. Mais la situation en la matière est très différente selon les régions : si 100 % des électeurs bruxellois votent « électroniquement », ils ne sont que 49 % en Flandre et 22 % en Wallonie.
- Lors des élections législatives, régionales et européennes du 13 juin 1999, des élections communales du 8 octobre 2000 et des élections législatives du 18 mai 2003, une expérimentation alternative de dépouillement des bulletins de vote papier par lecture optique a été menée. Le collège des experts a estimé en 2000 que ce type de dépouillement était devenu « fiable et mûr ».<sup>2</sup> Cet avis a été confirmé en 2003.<sup>3</sup> Ce système a pourtant été ensuite abandonné sans débat.

<sup>1</sup> PourEVA (« Pour une Ethique du Vote Automatisé ») est une association de fait, indépendante de tout parti politique, regroupant des citoyens qui contestent le système du vote automatisé tel qu'il se pratique actuellement en Belgique. Ils refusent ce système car il prive les électeurs de toute possibilité de contrôler les élections auxquelles ils sont appelés à participer. Les membres de l'association sont tous animés par un objectif commun : le retour à un système de vote et de dépouillement démocratique (<http://www.poueva.be>).

<sup>2</sup> Collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés, *Rapport concernant les élections du 8 octobre 2000*, p. 68. (<http://www.poueva.be/spip.php?article62>).

<sup>3</sup> Collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés, *Rapport concernant les élections du 18 mai 2003*, p. 20. (<http://www.poueva.be/spip.php?article32>).

### **Le dépouillement des bulletins papier par lecture optique**

Ce système est fondamentalement différent du vote automatisé puisque l'ensemble des opérations de vote reste manuel et que des bureaux de dépouillement sont constitués. La lecture optique vise à accélérer le dépouillement des bulletins papier. Cette opération se fait sous le contrôle des assesseurs qui ont toujours la possibilité d'effectuer des recomptages manuels. Nous estimons que le dépouillement par lecture optique est envisageable, à condition de n'être utilisé que comme une aide technique et que les assesseurs désignés pour les opérations de dépouillement restent entièrement maîtres des opérations ; autrement dit, à condition qu'ils gardent à tout moment la possibilité d'effectuer des contrôles manuels, les résultats de ceux-ci devant avoir la prééminence sur les comptages par machine en cas de différence. Et pour garantir que ces contrôles aient vraiment lieu, il est nécessaire que la loi prévoie une vérification obligatoire d'un pourcentage significatif des résultats comptés automatiquement et ce, dans tous les bureaux de dépouillement. Dans le cas où un comptage manuel donnerait un résultat différent du dépouillement automatisé, tous les bulletins de vote du bureau concerné devraient être recomptés manuellement.

Encore faudrait-il savoir ce que la généralisation de ce système coûterait aux contribuables et si cette dépense doit être considérée comme prioritaire.

- Lors des élections législatives du 18 mai 2003, une expérience de « ticketing » (système de contrôle du vote automatisé par impression sur support papier des suffrages émis) a été menée dans les cantons de Waarschoot et Verlaine. Il s'agissait concrètement d'offrir la possibilité à l'électeur de visualiser, sur un « ticket » défilant derrière une vitre, les votes apparus sur l'écran de l'ordinateur. Cette expérience a été un échec (voir encadré ci-après) et n'a pas été renouvelée lors des scrutins suivants.

### **Le « ticketing » : voyage en absurdie ... et dans l'illégalité**

Dans le souci « d'augmenter la confiance du public » (et non la capacité de contrôle des citoyens ni la sécurité des résultats, notons-le), le gouvernement a fait adopter par le parlement la loi du 11 mars 2003 introduisant, à titre expérimental (encore une fois), un système de « ticketing » dans deux cantons électoraux.

Remarquons que cette loi organisait le viol du secret du vote puisque, dans le cas où l'électeur constatait que les votes qui apparaissaient sur l'écran ne correspondaient pas à ceux qui figurent sur le « ticket », il était obligé de faire constater cette différence par le président du bureau de vote pour obtenir le droit de revoter (article 8).

La loi prévoyait aussi (article 9) que les tickets devaient être comptabilisés par des assesseurs désignés à cet effet et que le président du bureau principal de canton devait vérifier la concordance entre les résultats de la totalisation des votes enregistrés sur les cartes magnétiques et ceux donnés par le dépouillement manuel des « tickets ». Il était encore précisé qu'à défaut de concordance, la priorité serait accordée aux résultats du dépouillement des documents imprimés.

Cette expérience a été un échec. Le « ticketing » s'est avéré être un système plus lent que le vote électronique sans ticket. Le type de tickets utilisés en a rendu leur comptage extrêmement fastidieux<sup>4</sup>. Dans l'un des deux cantons concernés, celui de Waarschoot, le comptage manuel a donné un résultat différent de la totalisation électronique<sup>5</sup>. Dans un « complément au rapport du collègue d'experts chargé du contrôle du vote automatisé, concernant l'expérience « ticketing » à Waarschoot et Verlaine » marqué

<sup>4</sup> Collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés, *Rapport concernant les élections du 18 mai 2003*, p. 20. (<http://www.poueva.be/spip.php?article32>).

<sup>5</sup> Sénat de Belgique, *Séance plénière du 5 juin 2003- Annales*, p. 7.

« *CONFIDENTIEL* » [pourquoi ?] on peut lire : « *L'expérience est concluante dans la mesure où, au niveau du vote, la concordance entre le vote visualisé à l'écran et imprimé a pu être établie dans l'isoloir [Par qui ? Les experts auraient-ils été présents dans chaque isoloir de ces cantons tout au long de la journée ? !]. L'expérience n'est pas concluante dans la mesure où la conception et la forme des tickets n'ont pas permis d'effectuer le comptage manuel conformément aux prescriptions légales.* »

Et les experts de conclure : « *Le collègue est d'avis que les résultats des opérations de dépouillement manuel des tickets ne peuvent être considérés comme fiables et que les résultats de la totalisation automatisée peuvent être considérés comme les plus fiables.* » Affirmation (sans aucun argument à l'appui pour ce qui concerne la fiabilité de la totalisation automatique) dont la conclusion logique aurait dû être que la loi n'ayant pu être appliquée, il fallait revoter dans le canton concerné. Ce qui, en toute illégalité, n'a pas été fait, malgré une requête en ce sens déposée par le député Geert Bourgeois.<sup>6</sup>

Ceci dit, en admettant qu'il soit susceptible d'amélioration, ce système ne pourrait rencontrer l'exigence démocratique d'un contrôle par les citoyens ordinaires que si un décompte manuel des « tickets » générés par les ordinateurs était effectué par des citoyens-asseurs dans l'ensemble des cantons concernés et que les impressions étaient réalisées sur un format de papier suffisamment grand, sur des feuilles séparées pour chaque scrutin concerné, de sorte qu'un comptage manuel soit réellement possible. On voterait électroniquement mais seuls les résultats « papiers » seraient considérés comme valables. Mais alors pourquoi voter encore électroniquement ?

- Le 29 mai 2005, le Ministre de l'Intérieur informe enfin le parlement fédéral du coût réel du vote automatisé : 4,5€ par vote soit trois fois le coût d'un vote papier (1,5 €).<sup>7</sup>
- En vertu de la loi du 13 juillet 2001, l'Etat fédéral a transféré aux Régions les compétences en matière de législation, de réglementation et d'organisation des élections communales et provinciales. Cette loi a été appliquée pour la première fois le 8 octobre 2006. L'accord conclu en juillet 2005 entre le gouvernement fédéral et les Régions dans la perspective de ces élections prévoit un statut quo en matière de modalités d'organisation des scrutins et que le matériel existant (mais devenu obsolète) sera encore utilisé pour ces élections-là ainsi que pour les législatives de 2007.
- Octobre 2007 : l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) publie son analyse des élections fédérales du 10 juin 2007. Elle condamne le système belge pour son manque de transparence dû en particulier à l'absence de trace papier vérifiable.<sup>8</sup>
- Décembre 2007 : publication du rapport « Be voting », une étude interuniversitaire des systèmes de vote électronique commanditée par les gouvernements régionaux et fédéral. Ce rapport, qui écarte d'emblée et sans aucune explication l'examen de tout système manuel, condamne cependant le système automatisé utilisé en Belgique et prône son remplacement par un système électronique fournissant une trace papier de chaque vote.<sup>9</sup>
- Février 2008 : à l'initiative de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil de l'Europe a analysé le rapport « Be voting » et a effectué un contrôle de la compatibilité des systèmes de vote électronique proposés dans cette étude avec la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptée le 30 septembre 2004 et relative aux standards légaux, techniques et opérationnels du vote électronique. Sa conclusion : aucun des systèmes proposés n'est entièrement compatible tel que proposé, notamment parce qu'aucun d'entre eux ne répond à l'exigence

<sup>6</sup> Sénat de Belgique, *Séance plénière du 5 juin 2003 - Annales*, pp. 7-8 et Chambre des Représentants de Belgique, *Compte rendu analytique. Séance plénière du jeudi 5 juin 2003*, p. 19.

<sup>7</sup> 31/05/2005 : Sénat : *Le Ministère de l'Intérieur révèle le coût réel du vote électronique* ([http://www.poueva.be/article.php3?id\\_article=227](http://www.poueva.be/article.php3?id_article=227)).

<sup>8</sup> 19/10/2007 : *BELGIUM - FEDERAL ELECTIONS - 10 June 2007 : OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report* (<http://www.poueva.be/spip.php?article485>).

<sup>9</sup> <http://www.poueva.be/spip.php?article510>.

démocratique d'une possibilité d'observation des élections par les citoyens.<sup>10</sup>

- Mai-juin 2008 : 17 ans après le début de l'« expérience » du vote électronique, un débat de fond a enfin lieu au Parlement fédéral. Bien que la quasi unanimité des experts auditionnés par la Commission conjointe de l'Intérieur de la Chambre et du Sénat condamnent le système électronique utilisé en Belgique, une majorité de parlementaires décide, début juillet, la réutilisation du système en vigueur lors des élections régionales et européennes de juin 2009 dans les communes qui l'utilisaient précédemment, les communes qui décident d'opter pour le vote papier ayant toutefois la possibilité de le faire. Ceci tout en prônant l'expérimentation d'un nouveau système informatisé produisant une trace papier.<sup>11</sup> Une résolution proposée par des mandataires PS qui prônait le retour au vote papier<sup>12</sup> ne recueille que les voix des représentants du PS et d'Ecolo. Les parlementaires du CDH et du Vlaams Belang s'abstiennent.
- Juin 2009 : élections régionales et européennes. Toutes les communes ayant utilisé précédemment le vote électronique continuent à le faire. Pour prolonger la vie de ce matériel ancien et périmé depuis fin 2008, les communes doivent investir pour prolonger les contrats d'entretien et de maintenance. Le Collège des experts constatera, une fois de plus, que très souvent les procédures légales concernant le vote automatisé ne sont pas respectées.<sup>13</sup> Des électeurs européens soumis au vote électronique, avouent avoir pu, en contravention avec la loi, voter pour les élections régionales.
- Juin 2010 : élections fédérales anticipées. Toutes les communes ayant utilisé précédemment le vote électronique continuent à le faire. Ce qui occasionne de nouveaux frais pour prolonger les contrats d'entretien et de maintenance. Comme pour chacune des élections précédentes, le collège des experts constate de nombreux problèmes techniques tant au moment des votes que lors des opérations de totalisation. Il constate à nouveau que, très souvent, les procédures légales ne sont pas respectées. Les résultats des élections de Bruxelles, seule Région où 100 % des électeurs sont soumis au vote électronique, seront connus avec retard.<sup>14</sup>

### **Bilan de dix-neuf années d' « expériences » : un échec incontestable**

Reprenons les quatre objectifs officiellement poursuivis par les initiateurs de l'« expérience » commencée en 1991 (voir page 1) :

1. On sait maintenant, chiffres officiels à l'appui, qu'au lieu de permettre des économies, l'automatisation des opérations électorales représente un surcoût énorme : au moins trois fois le coût du vote papier. Et l'expérience du « ticketing » a, bien sûr, occasionné des frais supplémentaires.<sup>15</sup>
2. L'introduction du vote électronique a-t-elle permis que le résultat des élections soit connu plus rapidement qu'avec le système traditionnel ? On aurait pu l'espérer puisque ce système supprime les opérations de dépouillement. Et pourtant ce ne fut pas le cas. Lors des élections de mai 2003 et celle de juin 2010 par exemple, les résultats des cantons bruxellois, pour lesquels, le vote électronique était

<sup>10</sup> 03/03/2008: *Le Conseil de l'Europe se penche sur l'étude universitaire* (<http://www.poueva.be/spip.php?article529>).

<sup>11</sup> 25/06/2008 : PROPOSITION DE RÉSOLUTION relative à l'instauration d'un système de vote électronique amélioré, déposée par M. Servais Verherstraeten et consorts (<http://www.poueva.be/spip.php?article576>).

<sup>12</sup> 26/06/2008 : PROPOSITION DE RÉSOLUTION sur le retour au vote papier pour le prochain scrutin électoral de juin 2009, déposée par MM. André Frédéric et Eric Thiébaud (<http://www.poueva.be/spip.php?article567>).

<sup>13</sup> 22/06/2009 : Rapport concernant les élections régionales et européennes du 7 juin 2009 (<http://www.poueva.be/spip.php?article618>).

<sup>14</sup> Collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés, *Rapport concernant les élections du 13 juin 2010*. (<http://www.poueva.be/spip.php?article659>)

<sup>15</sup> Dans une note datée du 11 juillet 2002, le Ministre de l'Intérieur informait le Ministre du Budget que l'introduction du système de « ticketing » dans deux cantons électoraux engendrerait des frais supplémentaires d'un montant de 450.725 €.

partout de rigueur, ont été connus bien après la plupart des autres résultats. Ce fut aussi le cas à Liège lors des élections communales et provinciales d'octobre 2006 où les résultats définitifs n'ont été communiqués que vers 23h45. Ce paradoxe s'explique en partie par les retards accumulés durant les opérations de vote et parce que quelques résultats manifestement aberrants ont donné lieu à de fastidieuses vérifications (voir ci-après).

3. Le vote automatisé s'avère non fiable techniquement ... mais il a fallu que des résultats aberrants apparaissent pour que l'on s'en rende compte. C'est ainsi, par exemple, que le « *Rapport concernant les élections du 18 mai 2003* » du collège des experts mandatés par les différents parlements nous apprend qu'une erreur de 4096 voix de préférence a été détectée dans le canton de Schaerbeek. Après une courte enquête, les experts ont conclu que « *l'erreur pouvait probablement [c'est nous qui soulignons] être attribuée à une inversion spontanée d'une position binaire dans la mémoire vive du PC.* »<sup>16</sup> Nous ne nous prononçons pas ici sur le bien fondé de cette conclusion « probable ». Mais nous faisons remarquer deux choses :

1°. Avec le système du vote électronique des erreurs sont possibles (les rapports des experts en ont mentionné lors de chaque élection) ;

2°. Ces erreurs ne sont détectables que lorsque apparaissent des résultats aberrants.<sup>17</sup> Il est donc probable que des erreurs n'ayant pas produit de résultat aberrant, se sont également produites et ont changé le résultat d'élections sans que personne ne s'en soit rendu compte. La preuve en a été faite en juin 2004 à Anvers, quand une erreur dans les résultats pour le Parlement européen ayant été décelée, on s'est rendu compte que les résultats régionaux étaient aussi entachés d'erreurs... non détectées par le système de vérification... et que les résultats étaient parvenus tels quels au Ministère de l'Intérieur.<sup>18</sup> A contrario, dans le cas du système traditionnel (« vote papier »), non seulement chaque électeur peut être certain que c'est le vote qu'il a inscrit sur son bulletin qui sera lu par les assesseurs, mais encore les assesseurs au dépouillement et les témoins de partis sont là pour vérifier par recoupement les additions des résultats partiels qu'ils ont la charge d'établir.

4. A notre connaissance, ni au départ, ni aux différentes étapes (1991, 1994, 1999, 2000, 2003, 2004, 2006, 2007, 2009, 2010) de l'« expérience », aucun chiffre n'a été fourni aux parlementaires aussi bien concernant la difficulté de trouver des assesseurs qu'au sujet de la diminution du nombre des assesseurs nécessaires qu'aurait engendré le passage au vote électronique. Les seules choses que l'on peut affirmer de manière certaine sont que, du fait de l'automatisation, les assesseurs au dépouillement ont disparu mais que, par contre, les personnes mobilisées dans les bureaux où l'on vote électroniquement effectuent des prestations nettement plus longues que les autres : bureaux ouverts officiellement jusqu'à 15 ou 16 heures (au lieu de 13 là où est utilisé le système traditionnel) et souvent, dans les faits, jusqu'à 17 heures. Notons également que le nombre des assesseurs par bureau de vote est passé de quatre à cinq et que le président et le secrétaire doivent obligatoirement être aidés d'un secrétaire adjoint « *justifiant d'une expérience en informatique* ». <sup>19</sup> Le seul « avantage » - hypothétique - de l'automatisation serait donc qu'elle permettrait de diminuer le nombre de citoyens-électeurs mobilisés le jour des élections. Mais est-ce vraiment un avantage ? Une démocratie représentative n'a-t-elle pas intérêt au contraire, dans un souci de pédagogie citoyenne, à faire des jours d'élections des moments de grande mobilisation populaire, de célébration active de ce moment rare où s'exerce la souveraineté populaire ?

<sup>16</sup> Chambre des Représentants et Sénat de Belgique, *Rapport du collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés. Elections du 18 mai 2003*, p. 19 (<http://www.poueva.be/spip.php?article32>).

<sup>17</sup> Dans le cas de Schaerbeek, que nous avons cité en exemple, c'est parce qu'il est apparu, au soir de l'élection du 18 mai 2003, qu'un candidat avait obtenu plus de voix de préférence que le nombre total de voix exprimées pour la liste dont il faisait partie, que l'erreur a été détectée (cf. Collèges d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés, *Rapport concernant les élections du 18 mai 2003*, pp. 18-19). Autre exemple : si les résultats définitifs des élections d'octobre 2006 pour l'arrondissement électoral de Liège n'ont été connus que très tardivement c'est qu'il a fallu recommencer la totalisation dont le premier résultat produisait également des chiffres mathématiquement impossibles.

<sup>18</sup> Chambre des Représentants et Sénat de Belgique, *Rapport du collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés. Elections du 13 juin 2004*, pp. 25 à 33 (<http://www.poueva.be/spip.php?article160>).

<sup>19</sup> Article 14, 2° de la loi du 18 décembre 1998.

On sait aussi que le vote électronique est très souvent pratiqué sans que soient respectées les procédures prescrites, supposées garantir la sécurité du système<sup>20</sup> et que son coût énergétique et environnemental est nettement plus élevé que celui du vote papier.

On peut donc conclure qu'en regard des objectifs poursuivis par les autorités qui ont initié ces « expériences », celles-ci n'ont pas été concluantes, au moins pour trois des quatre objectifs poursuivis. Quand on sait que, de plus, ces systèmes bafouent deux principes fondamentaux garantissant la fiabilité des élections, à savoir le contrôle des opérations électorales par les électeurs et la garantie du secret du vote, on est en droit de se poser la question suivante : à qui profite l'automatisation des opérations électorales si ce n'est aux sociétés productrices et gestionnaires de ces systèmes ?

### ***L'isolement de la Belgique au sein de l'Union européenne***

Il est un point sur lequel il convient particulièrement d'insister : depuis l'abandon du vote électronique par les Pays-Bas en 2007, unique Etat de l'Union européenne où la majorité des citoyens votait de manière automatisée, la Belgique est devenu le seul des vingt-sept Etats de l'Union à encore imposer un tel système à un grand nombre d'électeurs. Dans les autres pays où le vote électronique a été pratiqué, était à l'essai ou envisagé, les autorités l'ont abandonné ou ont arrêté la progression du projet. C'est ainsi qu'en Irlande les machines à voter, achetées en 2004, n'ont jamais été utilisées et ne le seront jamais ; qu'en Allemagne, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel ce système de scrutin imposé à près de 5% d'électeurs en 2005 car il ne permettait pas le contrôle des opérations électorales par les électeurs ; qu'en France le Ministre de l'Intérieur a interdit en 2008 d'encore investir dans les machines à voter et que parmi la petite minorité de villes qui s'en étaient équipées, plusieurs ont déjà renoncé à les utiliser ; que le Royaume-Uni (en 2007) et la Finlande (en 2009) ont renoncé au vote électronique après des essais jugés non concluants.

Notons enfin que le nouveau système préconisé par les auteurs du rapport interuniversitaire « Be voting » et qu'une partie de nos responsables politiques veut imposer partout en remplacement des systèmes actuellement en vigueur est du type de celui que le gouvernement des Pays-Bas a refusé d'adopter en mai 2008 estimant qu'il ne permettait pas de garantir le secret du vote et que les frais élevés de son développement n'étaient pas justifiés en regard des maigres avantages que peut procurer un tel système.

\*\*\*\*\*

---

<sup>20</sup> Cf., par exemple, 08/10/2006 : *Résumé des irrégularités constatées à Ixelles le 8 octobre 2006* (<http://www.poueva.be/spip.php?article457>).