

# Entre Chimène et chimère. L'expérience belge de vote électronique

Anne-Emmanuelle BOURGAUX

*Professeur de droit à l'Université libre de Bruxelles*

Le 25 mai 2014, les électeurs belges se sont rendus aux urnes. Après la clôture des bureaux de vote, un bug informatique est survenu. En cause, le système de vote électronique sans preuve papier utilisé dans 39 communes wallonnes et 17 communes bruxelloises<sup>1</sup>. Plus précisément, une erreur de programmation des logiciels *Jistes* et *Digivote* qui n'ont pas enregistré certains votes : ceux des électeurs qui ont hésité et modifié leur premier vote<sup>2</sup>. Pour contourner ce dysfonctionnement, les autorités ont privilégié l'annulation de 2 250 votes d'électeurs<sup>3</sup>. Pourtant, ces votes ont été régulièrement émis par les citoyens. La loi du 11 avril 1994 sur le vote automatisé prévoit que « tant que le vote n'est pas confirmé, l'électeur peut recommencer l'opération de vote »<sup>4</sup>. Par ailleurs, elle prévoit comme seule nullité du vote le cas suivant : quand, par deux fois, « une marque ou une inscription a été faite sur la carte susceptible d'identifier l'électeur »<sup>5</sup>. Fort heureusement, la loi n'admet pas comme cause de nullité le bug du logiciel : le non-enregistrement du vote d'un électeur ayant recommencé son vote, comme la loi le lui autorise. En démocratie, les autorités sont-elles habilitées à annuler des votes parce que cela les arrange ?

---

1. Arrêté royal du 14 mars 2014 portant désignation des cantons électoraux et des communes pour l'usage d'un système de vote électronique, *Moniteur belge*, 26 mars 2014.

2. Pour l'explication de ce bug : « Rapport fait au nom du collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés – Élections simultanées du 25 mai 2014 », *Doc. Parl.*, Ch., 2014, 14/1, point 5.2. – ci-après « Rapport 2014 ». Cette version définitive du rapport date du 19 juin 2014. Il existe également une version provisoire de ce rapport datant du 9 juin 2014, qui n'a pas été publiée. Quand il existe une différence entre ces deux versions, elle sera mentionnée.

3. « Rapport 2014 », *op. cit.*, points 5.3 à 5.9.

4. Article 7 § 4 de la loi du 11 avril 1994, *Moniteur belge*, 20 avril 1994.

5. Article 8 alinéa 3 de la loi du 11 avril 1994 (*op. cit.*).

Problématique du point de vue du droit de vote, ce bug informatique l'est aussi du point de vue du droit d'éligibilité. Quoique des assurances en sens contraire aient été données par le Service public fédéral de l'Intérieur<sup>6</sup>, ce dysfonctionnement n'a pas été sans conséquence sur la répartition des sièges entre les listes : pour l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, le nombre de voix qui sépare les deux principales listes est inférieur au nombre de votes annulés<sup>7</sup>. On ne peut donc exclure que la répartition des sièges aurait été différente si les logiciels de vote avaient régulièrement enregistré l'ensemble des votes. Par ailleurs, l'impact de ce bug sur la répartition des sièges entre candidats d'une même liste n'a fait l'objet d'aucune évaluation<sup>8</sup>. Rien ne permet donc d'assurer qu'il a été sans impact sur la désignation des élus. Au sein du Parlement régional bruxellois par exemple, un élu a obtenu un siège à quelques voix près<sup>9</sup>. En tout état de cause, l'évaluation du nombre de votes concernés ayant été elle-même chaotique<sup>10</sup>, des doutes subsistent. Sous la pression des médias et des enjeux politiques, on ne peut exclure que l'étendue réelle de ce dysfonctionnement ait été minimisée<sup>11</sup>. Comment la Belgique en est-elle arrivée à une telle impéritie électorale ? Depuis 1991, la Belgique entretient avec l'automatisation électorale des relations paradoxales, faites d'embrassades réitérées et d'échecs répétés. En ce domaine, la Belgique est à la fois en avance et à la traîne.

## I – DANS LES YEUX DE RODRIGUE

La Belgique voue au vote électronique une passion à la fois fidèle et frivole. Fidèle, parce qu'elle s'est lancée dans l'automatisation en 1991, soit il y a déjà près d'un quart de siècle. Une passion frivole aussi, parce qu'elle a multiplié les expérimentations : à ce jour, elle a expérimenté pas moins de sept procédés d'automatisation électorale.

L'histoire du vote électronique peut se résumer en quatre périodes. La première, celle des approches, va de 1991 à 1994, et permet d'expérimenter deux procédés de vote automatisé différents, celui du panneau tactile importé des Pays-Bas, selon lequel l'électeur vote sur un grand panneau, et celui du

6. « Vote électronique : voici l'origine du bug informatique », *Le Soir*, 28 mai 2014 ; « Le bug n'a vicié que 2 000 votes sur 21 millions, selon le SPF Intérieur », *Le Vif-Datanews*, 28 mai 2014 ; « Les votes litigieux annulés à Schaerbeek et à Eupen », *Le Soir*, 29 mai 2014.

7. « Rapport 2014 », *op. cit.*, points 5.3.4 et 5.9.

8. *Ibid.*, point 5.3.5.

9. *Ibid.*

10. Sur cette évaluation chaotique, voir « Rapport 2014 », *op. cit.* point 2.3.

11. Le collègue d'experts évoque dans son rapport « la pression médiatique et politique mise sur le SPF Intérieur et la société Stésud » (« Rapport 2014 », *op. cit.*, point 5.11.).

crayon optique selon lequel l'électeur vote avec un crayon optique sur un écran. L'expérience est limitée à deux cantons, Waarschot et Verlaine, pour les élections législatives du 24 novembre 1991<sup>12</sup>. La deuxième période, celle de l'enhardissement, va de 1994 à 1998. La loi du 12 avril 1994<sup>13</sup> organise le vote automatisé avec crayon optique. Elle ne généralise pas ce système puisqu'elle habilite le Roi à désigner les cantons qui y seront soumis<sup>14</sup>. Ce sont 1 384 168 électeurs, soit environ 20 % du corps électoral<sup>15</sup> qui sont désignés par le Roi pour voter de manière automatisée à l'occasion de trois scrutins<sup>16</sup>.

La troisième période va de 1998 à 2004. C'est l'heure des doutes et de la frénésie. L'heure est à la critique et aux interrogations : la loi du 18 décembre 1998<sup>17</sup> consacre un contrôle du vote automatisé par un collège fédéral d'experts. Dans le même temps, une troisième expérience d'automatisation électorale est menée : le dépouillement par lecture optique. Celui-ci laisse le vote inchangé et n'automatise que le dépouillement. Il est expérimenté dans les cantons de Chimay et Zonnebeke<sup>18</sup>. Malgré cette expérience de lecture optique menée en parallèle, le Roi étend le vote électronique par la voie d'une carte magnétique et d'un stylo optique à 3 250 000 électeurs, soit 44 % de l'électorat<sup>19</sup>. Les scrutins de 1999 et de 2000<sup>20</sup> sont donc le laboratoire de deux expériences de technologie électorale. Parallèlement, pour faire face aux critiques, la loi du 12 août 2000 impose la visualisation du vote sur l'écran après l'émission du vote, et elle renforce le collège fédéral d'experts. Dans la foulée, la loi du 11 mars 2003<sup>21</sup> organise une quatrième expérience d'automatisation électorale dans deux cantons, Waarschot et Verlaine, le *ticketing*, qui consiste à permettre l'impression du bulletin de vote dans une imprimante fermée reliée à l'urne, expérience limitée à 2003<sup>22</sup>. Dans le même temps, l'expérimentation de la lecture optique est reconduite jusqu'à la fin 2003<sup>23</sup>. Trois procédés d'automatisation électorale sont donc expérimentés lors des élections fédérales du 18 mai 2003. Malgré les promesses faites devant le

12. Loi du 16 juillet 1991, *Moniteur belge*, 3 septembre 1991.

13. Loi du 12 avril 1994, *op. cit.*

14. Article 1 de la loi du 12 avril 1994, *op. cit.*

15. V. HE, « 1 384 168 électeurs électroniques », *La Libre Belgique*, 7 juin 1994.

16. Les élections européennes du 12 juin 1994, des élections communales et provinciales du 9 octobre 1994 et les élections fédérales, régionales et communautaires du 21 mai 1995.

17. *Moniteur belge*, 31 décembre 1998, 2<sup>e</sup> éd. et erratum, *Moniteur belge*, 9 mars 1999.

18. *Ibid.*

19. E. L., « Vote automatisé étendu en juin 1999 », *Le Soir*, 9 octobre 1999.

20. Les élections fédérales, régionales et communautaires du 13 juin 1999 ; les élections communales et provinciales du 8 octobre 2000.

21. Loi du 11 mars 2003, *Moniteur belge*, 28 mars 2003.

22. Article 2 de la loi du 11 mars 2003, *op. cit.*

23. Article 13 de la loi du 11 mars 2003, *op. cit.*

Parlement en 2003 selon lesquelles l'expérimentation sera bientôt finie<sup>24</sup>, le scrutin de 2004 consacre le *statu quo*. Les expériences de lecture optique et de *ticketing* étant légalement finies, le vote automatisé avec crayon optique reste expérimenté sur 44 % de l'électorat.

La quatrième période, qui va de 2005 à ce jour, est celle de la confusion (des sentiments). À la suite de la réforme institutionnelle de 2001, la régionalisation des élections communales et provinciales aboutit à la multiplication des intervenants sur la réglementation et le contrôle du vote électronique : l'État fédéral est compétent dans le domaine électoral fédéral et fédéré, les régions dans le domaine électoral provincial et communal<sup>25</sup>. Juridiquement, ces entités sont compétentes pour arrêter leurs modalités électorales en pleine autonomie. Comme les sensibilités régionales sont très différentes à l'égard du vote électronique<sup>26</sup>, il aurait été logique que chacune des régions suive sa voie. Mais comme les échéances électorales s'entrecroisent, une unicité pragmatique est préférée à la diversité promise par la logique fédérale<sup>27</sup>. À la veille des élections communales et provinciales d'octobre 2006, un accord de coopération est conclu entre l'État fédéral et les régions pour faire face au problème de la dégradation du matériel qui date de 1994<sup>28</sup>. Paradoxalement, les différentes composantes s'enchaînent l'une à l'autre alors qu'elles auraient pu assumer leurs divergences en ce domaine. En pratique, cet enchaînement de volontés contraires aboutit au *statu quo* : le vote électronique avec crayon optique n'est ni généralisé, ni supprimé. Lors des scrutins de 2006, 2007 et de 2010<sup>29</sup>, près d'un électeur sur deux vote à nouveau avec un crayon optique sur du matériel obsolète datant de 1994 et de 1998<sup>30</sup>.

Parallèlement, le groupe de travail réunissant l'État fédéral et les régions en exécution de l'accord de coopération de 2005 confie à un *consortium*

24. En 2003, le ministre de l'Intérieur déclare aux parlementaires : « Les élections des Chambres législatives fédérales prévues en juin 2003 constituent une dernière étape avant la généralisation d'un système de vote au niveau national. » (*Doc. Parl.*, s.o., Ch., 2002-2003, 2129/1, 6).

25. Article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, article 6 § 1 VIII de la loi spéciale du 8 août 1980.

26. Cette différence de sensibilité s'observe dès l'origine et à chaque stade de l'automatisation.

27. Si chaque entité décidait seule pour elle-même, l'électeur aurait pu être amené à voter selon des modalités différentes selon le scrutin concerné. De même, les communes auraient dû disposer de matériel différencié selon le type de scrutin.

28. L'article 3 de cet accord prévoit la « mise à niveau » du matériel de vote de la première génération datant de 1994 (*Doc. Parl.*, P.W., 2005-2006, 419/1, 8).

29. Les scrutins régionaux et communautaires du 13 juin 2004, communales et provinciales du 8 octobre 2006, et fédéraux du 10 juin 2007.

30. Le caractère obsolète est reconnu par les différentes autorités en 2005 puisque l'accord de coopération conclu à cette date épingle « l'amortissement en 2008 du matériel de vote de la première génération dont l'utilisation a été prolongée (1994) et du matériel de vote de la seconde génération (1998) » et prévoit donc « le développement éventuel d'un nouveau système de vote électronique » après 2008 (article 3 de l'accord, *op. cit.*, p. 11).

interuniversitaire une mission d'évaluation des procédés de vote électronique. Le rapport *Be Voting* de décembre 2007<sup>31</sup> éteint et rallume la flamme tout à la fois. D'une part, il estime que le vote électronique pratiqué en Belgique depuis seize ans présente « de nombreux manquements »<sup>32</sup> aux exigences du Conseil de l'Europe en matière de vote électronique, notamment en ce qui concerne l'absence de possibilité d'effectuer un deuxième dépouillement<sup>33</sup>. D'autre part, il recommande une nouvelle forme d'automatisation électorale : une forme de *ticketing* différente de l'expérience menée en 2003<sup>34</sup>.

La confusion opère alors à plusieurs niveaux. D'abord, en exécution d'un nouvel accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande et la Région bruxelloise conclu en 2008<sup>35</sup>, un cinquième procédé dit « de vote électronique avec preuve papier » est expérimenté lors du scrutin communal et provincial de 2012<sup>36</sup> : l'électeur introduit une carte magnétique dans l'ordinateur, vote sur un écran tactile, puis récupère sa carte ; il reçoit une impression de son bulletin de vote sur lequel il peut vérifier son vote ; il doit remettre sa carte au président de bureau de vote, scanner son bulletin de vote puis le déposer dans l'urne électronique. Ensuite, le nouveau procédé fait l'objet de faveurs régionales très différentes. En Région flamande, il remplace complètement le vote électronique avec crayon optique et il concerne près d'un électeur flamand sur deux<sup>37</sup>. En Région bruxelloise, il est expérimenté dans 2 communes sur 19, les 17 autres continuant d'expérimenter le vote électronique par crayon optique<sup>38</sup>. Quant à la Région wallonne, son gouvernement

---

31. KULeuven, UA., UGent, UCL, ULG, ULB, VUB, *Be Voting – Étude des systèmes de vote électronique*, parties I et II, 15 avril 2007 et 4 décembre 2007, 264 et 161 pp.

32. *Ibid.*, partie I, p. 254.

33. *Ibid.*, p. 255. Pour toute l'analyse : *op. cit.*, p. 238-256.

34. Sur ce sujet, voir « Rapport 2014 », *op. cit.*, point 2.5.

35. « Vote électronique – Choix d'un nouveau système à utiliser à partir des élections européennes et régionales de juin 2009 », note au Conseil des ministres, 28 janvier 2008 (non publié).

36. Lors des élections communautaires et régionales du 7 juin 2009, et des élections fédérales du 13 juin 2010, le statu quo a été privilégié (vote électronique avec crayon optique pour 44 % des électeurs).

37. En Région flamande, ce nouveau procédé est utilisé dans les 143 communes précédemment automatisées et dans 8 communes nouvellement automatisées, pour un total de 151 communes (article 2 de l'arrêté ministériel de la Région flamande du 13 juin 2012 fixant le système de vote numérique à utiliser lors des élections locales et provinciales et portant désignation des communes pouvant utiliser ce système de vote numérique, *Moniteur belge*, 26 juin 2012).

38. Arrêté du 19 juillet 2012 portant désignation des communes faisant usage d'un système de vote automatisé et les communes faisant usage d'un système de vote électronique avec preuve papier, *Moniteur belge*, 23 août 2012 (Région de Bruxelles-capitale).

annonce dans un premier temps son intention de sortir de l'automatisation<sup>39</sup>, ce qui explique qu'elle ne soit pas partie à l'accord de coopération de 2008. Mais dans un second temps, les 39 communes de la Région wallonne soumises jusqu'alors à l'automatisation font de la résistance et réclament de pouvoir continuer l'expérience, ce qui leur est accordé dans une certaine confusion juridique<sup>40</sup>. Enfin, et de manière très confidentielle, deux procédés d'automatisation électorale ont été prévus récemment. L'un pour transmettre de manière digitale les résultats électoraux : le système CODI<sup>41</sup>. L'autre pour dépouiller automatiquement les bulletins de vote traditionnels : le système DÉPASS<sup>42</sup>.

Et après ? Deux régions (bruxelloise et flamande) ont adopté une réglementation du vote électronique avec preuve papier en vue du scrutin communal et provincial de 2012<sup>43</sup>. Quant à l'État fédéral, il n'adopte une législation en ce domaine qu'en début 2014<sup>44</sup>, moins de six mois avant l'importante échéance électorale du 25 mai 2014. Près d'un quart de siècle après le début de l'automatisation, la Belgique est donc plus que jamais au milieu du gué. Quatre formes d'automatisation électorale sont encore utilisées : le vote électronique avec crayon optique et sans preuve papier depuis 1994, le vote électronique avec preuve papier depuis 2012, le système de digitalisation des résultats depuis 2007, le système de dépouillement automatisé depuis 2009. Ces quatre procédés sont utilisés concurremment lors du scrutin du 25 mai 2014, dans

39. Cette décision est prise par le gouvernement wallon en date du 22 juillet 2011. À noter qu'elle est assortie de celle de confier au ministre des Pouvoirs locaux d'élaborer un projet de cahier des charges sur l'expérimentation d'un nouveau système de vote électronique (« Vote-élections 2012 : organiser au mieux les élections au sein des pouvoirs locaux », communiqué du gouvernement wallon, 22 juillet 2010 ; « Le vote électronique, c'est terminé en Wallonie », RTL-info.be, 11 juin 2011).

40. Le ministre wallon des Pouvoirs locaux annonce le 13 octobre 2011 que ces communes veulent continuer le vote électronique, mais qu'elles devront supporter le coût de leur décision. Selon nos recherches, aucun arrêté ne les a officiellement désignées. Par contre, l'arrêté du gouvernement wallon du 7 novembre 2013 (*Moniteur belge*, 20 novembre 2013) met à leur charge le coût du vote électronique. Cet arrêté fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État introduit par certaines des communes concernées.

41. Articles 22 à 24 de la loi du 13 février 2007 portant diverses modifications en matière électorale (*Moniteur belge*, 3 juillet 2007). Sur l'absence de coordination entre les systèmes de vote et l'application CODI pour la comptabilisation des votes nuls : « Rapport fait au nom du collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote automatisés », *Doc. Parl.*, 2010, 5-7/1, 14/1, p. 27-28.

42. Article 35 de la loi du 14 avril 2009, *Moniteur belge*, 15 avril 2009.

43. Décret du 25 mai 2012 portant organisation du vote numérique lors des élections locales et provinciales, *Moniteur belge*, 8 juin 2012 (Région flamande) ; ordonnance du 12 juillet 2012 organisant le vote électronique pour les élections communales, *Moniteur belge*, 16 juillet 2012 (Région bruxelloise).

44. Loi du 7 février 2014 organisant le vote électronique avec preuve papier, *Moniteur belge*, 14 février 2014.

des proportions variables<sup>45</sup>, et souvent confuses<sup>46</sup>, sur l'ensemble du territoire. Trois autres expériences ont été abandonnées : le vote automatisé sur panneau tactile de 1991, le dépouillement par lecture optique expérimenté entre 1998 et 2003, et le *ticketing* « première version » organisé en 2003.

En matière de vote électronique, la Belgique semble donc condamnée à l'expérimentation perpétuelle : entre généralisation et renonciation, elle teste sans cesse. Le vote électronique est donc la Chimène électorale de la Belgique. Mais de Chimène, le vote électronique devient aussi chimère pour la Belgique : ne dit-on pas « qui trop embrasse, mal étreint » ?

## II – SÉDUIRE ET PERDRE CELUI QUI VIENT À ELLE...

La chimère est un animal fabuleux, hybride et composite, évoquant les fantômes et les rêves voués à l'échec. Les multiples expérimentations partielles et provisoires menées par la Belgique en matière d'automatisation électorale ne présentent-elles pas un tel caractère chimérique ? Comme nous allons le voir, l'automatisation électorale belge se caractérise par certains traits depuis 1991 : elle tend à se soustraire au débat de fond, à la décision parlementaire, à la mainmise de l'État, au contrôle du juge et, enfin, à la recherche scientifique.

### A. Un dispositif qui échappe au débat de fond

Dès l'origine, l'automatisation électorale en Belgique illustre la pertinence des travaux du Groupe d'étude sur l'acte du vote (GRAV) menés à l'Institut d'études politiques de Grenoble en 1994 : « Le lieu où se déroule l'opération du vote, les procédures qui spécifient son déploiement périodique,

45. 151 communes flamandes et 2 communes bruxelloises utilisent le vote électronique avec preuve papier ; 39 communes wallonnes et 17 communes bruxelloises utilisent le vote électronique sans preuve papier. La cartographie du vote électronique belge est donc la suivante : la Région flamande est majoritairement automatisée mais utilise exclusivement le nouveau vote électronique avec preuve papier (151 communes sur 308) ; la Région bruxelloise est intégralement automatisée (19 communes sur 19) mais utilise majoritairement l'ancien vote électronique (17 communes sur 19) ; la Région wallonne utilise majoritairement le vote papier (223 communes sur 262) mais utilise exclusivement l'ancien vote électronique (39 communes sur 262). Sur ce sujet : arrêté royal du 14 mars 2014 portant désignation des cantons électoraux et des communes pour l'usage d'un système de vote électronique, *Moniteur belge*, 26 mars 2014.

46. Étant donné que la loi ne prévoit pas que les cantons concernés doivent être désignés par arrêté, la plus grande opacité entoure l'identification des cantons utilisant le logiciel DEPASS. C'est donc vers la presse qu'il faut se tourner pour apprendre que 35 cantons électoraux (sur 209) sont concernés lors du scrutin du 25 mai 2014 (T. DENOEL, « Pourquoi la Belgique s'accroche au vote électronique », *Le Vif*, 29 avril 2014). En ce qui concerne le logiciel CODI, il semble qu'il ait été utilisé sur l'ensemble du territoire.

les équipements qui lui donnent son visage contemporain (isolaires, urne, enveloppes) n'ont rien d'anecdotique »<sup>47</sup>. À chaque stade de l'automatisation, le caractère « technique » des différentes expériences est mis en avant par les ministres successifs afin d'en relativiser la portée : l'automatisation est présentée comme une modalité accessoire qui ne porterait pas atteinte à la procédure, aux principes et aux garanties du droit électoral classique<sup>48</sup>. Cette perspective a une double conséquence. D'une part, l'automatisation électorale est instaurée par des législations *sui generis* et non par des modifications des codes et lois électoraux, comme si la première pouvait « se fondre » *ipso iure* dans les seconds sans leur porter atteinte. D'autre part, les garanties apportées par le droit électoral classique sont inopérantes dans le cas de l'automatisation, sans pour autant être remplacées par de nouvelles.

L'automatisation électorale en Belgique est jalonnée d'exemples qui illustrent combien cette perspective s'est révélée périlleuse. Contrairement au droit électoral classique qui définit de manière minutieuse la taille, la forme et les mentions des bulletins de vote, la réglementation du vote électronique avec crayon optique ne contient aucun modèle d'écran. Le président de bureau principal transmet à un « fonctionnaire délégué par le ministère de l'Intérieur »<sup>49</sup> les noms et numéros des listes, puis approuve les documents reproduisant ceux-ci « tels que le logiciel les fera apparaître à l'écran »<sup>50</sup>. En conséquence, aucune garantie légale n'est prévue en termes d'égalité entre candidats et de lisibilité pour l'électeur, lisibilité indissociable des principes de liberté et d'honnêteté du scrutin. En pratique, les sociétés privées ont champ libre pour organiser l'écran de vote, ce qui a des conséquences concrètes sur le déroulement de la procédure électorale.

Face à la longueur de listes de candidats dans certains scrutins, les sociétés ont divisé les listes électorales en un certain nombre de colonnes, nombre de colonnes qui varie selon la firme privée. Or, une étude réalisée en 2000 par la Vrije Universiteit Brussel (VUB) démontre que la place des candidats en haut ou bas de colonnes peut représenter une augmentation de voix de préférence allant jusqu'à 358 %<sup>51</sup>. Tout naturellement, la stratégie des candidats s'est adaptée à cette nouvelle donnée : ceux-ci recherchent bien sûr les places en tête

47. Y. DELOYE et O. IHL, « Avant-propos », *Revue française de science politique*, 43 (1), 1993, p. 3-5, p. 3.

48. Pour les déclarations en ce sens des ministres de l'Intérieur successifs, voir notre article « L'automatisation électorale : du mythe de Prométhée à celui de Frankenstein », in *Les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001, p. 164 et 165.

49. Article 17 § 1 de la loi du 11 avril 1994, *op. cit.*

50. Article 17 § 2 de la loi du 11 avril 1994, *op. cit.*

51. Les résultats des candidats en bas et haut de colonnes ont été comparés à ceux de candidats placés aux mêmes places dans l'ordre de la liste dans la procédure de vote papier (K. DESCHOUWER, J. BUELENS et B. HEYNDELS, « *De invoering van het elektronisch stemmen in 1995 et 1999 – De impact op het stemgedrag en op de verkiezingsuitslag* », 1 mei 2000, non publié).



de liste, mais aussi les places en haut et bas de colonne. Cette nouvelle hiérarchisation des candidats soulève des questions en termes d'égalité des candidats placés dans un certain ordre sur la liste électorale. Elle n'est cependant le produit d'aucun débat politique puisqu'elle est opérée « par la tangente ».

De même, l'absence de garantie légale et de modèle d'écran de vote suscite des problèmes en termes de lisibilité et de visibilité de l'écran. Dans le vote automatisé avec crayon optique, la faible largeur de l'écran oblige à contracter l'espace entre deux colonnes, ce qui aboutit à la possibilité de confusions : quand l'électeur noircit la case de vote de son choix, a-t-il sélectionné le candidat présenté à droite ou à gauche de cette case<sup>52</sup> ? Ce problème ne se pose pas dans le vote papier puisque les candidats sont présentés sur une liste en ordre vertical, avec une case de vote à droite de leurs noms.

Qu'en est-il de la dernière expérience de vote électronique avec preuve papier ? Dans la lignée des expériences antérieures, les différentes réglementations applicables adoptent le même paradigme que les précédentes : elles réglementent de manière *sui generis* les opérations et le matériel électoraux, comme si ces dernières n'étaient pas substantiellement modifiées par l'électrification du vote. La précision et le détail de la réglementation du vote papier, et partant ses garanties, ne sont donc pas atteints. Différents problèmes se sont donc posés lors du scrutin de 2012. La sensibilité et la vitesse de réaction de l'écran tactile ont soulevé le problème suivant : la lenteur de réaction de l'écran a été source de confusions car l'électeur a maintenu la pression sur celui-ci, ce qui a été interprété par l'écran comme deux poussées. Certains électeurs ont pu donc être dirigés malgré eux vers telle ou telle liste électorale, voire vers tel ou tel candidat, sans l'avoir souhaité. Ce problème a été relevé par les rapports des collèges d'experts du Parlement régional bruxellois<sup>53</sup> et du Parlement flamand<sup>54</sup>. Il a été à l'origine d'un recours en annulation des élections par un candidat<sup>55</sup>. De même, la petite taille du bulletin de vote

52. Par exemple, lors des élections communales de 1994, un échevin de la ville de Bruxelles a déclaré aux journalistes que : « Il n'était pas parvenu à voter exactement pour les personnes qu'il désirait » (K. T., « Quatre cents électeurs vous manquent », *La Libre Belgique*, 18 octobre 1994).

53. Selon ce collègue, « (a)u moment où l'électeur confirme sa langue de travail, l'écran reste figé pendant un certain temps ; ce qui peut amener l'électeur à pousser une seconde fois, pensant que son choix n'a pas été enregistré. Il peut arriver que la seconde pression soit enregistrée sur l'écran suivant (sélection de la liste). La liste qui se trouve sous le bouton de confirmation de la langue est alors sélectionnée de manière non intentionnelle. Le même problème peut se produire lors de la sélection de la liste : le candidat qui se trouve au même endroit sur l'écran que sa liste pourrait être sélectionné non intentionnellement (« Rapport du collègue d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés pour les élections communales de la Région de Bruxelles-capitale – Élections communales du 14 octobre 2012 », *Doc. Parl.*, P.R.B., 2012-2013, A-323/1, point 5.2.2.7., 17).

54. College van deskundigen belast met de controle op de geautomatiseerde stemmingen, « Verslag van de verkiezingen van 14 oktober 2012 », V.P., 23 oktober 2012, 11.

55. Sur ce recours et son issue, voir « Rapport 2012 », *infra* point 2.5.

imprimé par l'imprimante a suscité des problèmes de lisibilité de celui-ci<sup>56</sup>, alors qu'il est censé permettre à l'électeur de vérifier son vote. Pour tenter d'éviter ces incidents, une réglementation de la taille des bulletins de vote a été adoptée par le ministre de l'Intérieur fédéral en vue du scrutin européen, fédéral, régional et communautaire du 25 mai 2014<sup>57</sup>. Dans le même sens, la nouvelle réglementation fédérale prévoit que le Roi détermine les règles de présentation de listes et des candidats sur les écrans des ordinateurs de vote<sup>58</sup>.

Le système de vote avec preuve papier expérimenté depuis 2012 tente de multiplier les garanties procédurales en faveur du contrôle du scrutin par l'électeur. Mais dans le même temps, il multiplie le matériel et les logiciels : machine de vote, carte magnétique, imprimante, bulletin imprimé avec code-barres, scanner, urne électronique, ordinateur du président pour encoder la carte magnétique. Cela augmente d'autant les difficultés de manipulation pour l'électeur et les risques de dysfonctionnement (non seulement de chaque élément du dispositif mais aussi de leur articulation). Le scrutin de 2012 l'a illustré : dans plusieurs bureaux de vote, des incidents techniques et des retards ont perturbé le bon déroulement des opérations électorales<sup>59</sup> et ont été, dans certaines communes, à la base de recours<sup>60</sup>. La complexité du vote électronique est donc son talon d'Achille : plus on tente de l'entourer des mêmes garanties que le vote papier, plus il devient technologiquement fragile et partant, il s'éloigne de ces garanties.

## B. Qui échappe au contrôle parlementaire

L'histoire du vote électronique en Belgique montre qu'à chaque stade, les différentes lois ont été anticipées par des décisions du gouvernement, ce qui aboutit à une politique du fait accompli : les choix technologiques et les

56. Selon le collège d'experts du Parlement régional bruxellois, « la qualité des impressions des textes sur les preuves papiers et la taille des polices de caractère, pour rendre le texte effectivement lisible sans effort, pourraient être améliorées » (« Rapport du collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés pour les élections communales de la Région de Bruxelles-capitale – Élections communales du 14 octobre 2012 », *op. cit.*, 28).

57. Arrêté ministériel du 21 mars 2014 déterminant les dimensions des bulletins de vote imprimés par un système de vote électronique avec preuve papier, ainsi que les mentions qui y sont indiquées, à l'occasion des élections simultanées du Parlement européen, de la Chambre et des Parlements de région et de gouvernement (*sic*) du 25 mai 2014, *Moniteur belge*, 26 mars 2014.

58. Article 4 § 2 de la loi du 7 février 2014 (*op. cit.*).

59. "Chaos door technische problemen", *Het Belang van Limburg*, 14 oktober 2012.

60. Un recours devant le Conseil des contestations électorales de la province d'Anvers a pris appui sur les problèmes techniques survenus en 2012 lors de l'enregistrement des votes dans un bureau de vote de la commune d'Anvers, et lors de la comptabilisation des votes. Le Conseil a ordonné le recomptage des votes dans ce bureau (Anvers, Conseil des contestations électorales, décision n° 2/2012 du 7 décembre 2012). Sur ce sujet, voir aussi « Rapport 2012 », *infra* point 2.4.

contacts avec des firmes privées précèdent la délibération parlementaire, ce qui prive largement celle-ci de sa marge de manœuvre<sup>61</sup>. Le dernier-né de l'automatisation électorale belge s'inscrit dans la droite ligne des expériences antérieures. Dans ce cas, complexité technologique et complexité juridique semblent travailler main dans la main pour faire des parlements des chambres d'entérinement de choix politiques et technologiques arrêtés en dehors d'eux.

Deux parlements, le Parlement flamand et le Parlement régional bruxellois, réglementent le vote électronique avec vote papier en 2012<sup>62</sup>. Mais ces votes entérinent des choix effectués quatre ans plus tôt par leurs gouvernements respectifs lors de la conclusion en 2008 de l'accord de coopération conclu entre le gouvernement fédéral, le gouvernement flamand et le gouvernement régional bruxellois<sup>63</sup>. Celui-ci prévoit en effet quatre phases d'implémentation de ce système : un premier marché public pour la réalisation d'un prototype et une étude de faisabilité en 2008, une première expérience lors des élections de 2009, la conclusion d'un premier contrat-cadre sur le hardware et les services, puis d'un second contrat-cadre sur la maintenance<sup>64</sup>. Au niveau fédéral, les montants engagés en 2008 s'élèvent à 2 500 000 euros pour les deux premières phases. Pour la suite, les coûts sont estimés à 14 500 000 euros<sup>65</sup>. Quant à la législation fédérale de mars 2014, elle est adoptée deux ans après le contrat et la commande de matériel conclus entre le gouvernement fédéral et la société Startmatic en janvier 2012<sup>66</sup>. Dans ce contexte, on peut se demander quelle est la marge de manœuvre des différents parlements quand ils se penchent sur la réglementation du vote électronique avec preuve papier.

La multiplication des entités compétentes en matière de vote électronique semble accroître encore la faiblesse des parlements sur ce dernier car elle morcelle les contrôles et renforce la logique du précédent. Le renouvellement de l'expérience lors des élections européennes, fédérales, régionales et communautaires de 2014 (compétence fédérale) peut s'arc-bouter sur l'expérience des élections communales et provinciales de 2012 (compétence régionale). De même, le scrutin de 2014 (compétence fédérale) précédera le nouveau scrutin communal et provincial de 2018 (compétence régionale). Enchâssement et

61. Pour les étapes précédentes, voir A-E. BOURGAUX, « L'automatisation électorale : du mythe de Prométhée à celui de Frankenstein », in *Les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001, p. 231-241.

62. Voir les références citées plus haut.

63. On rappellera que la Région wallonne s'est finalement retirée de l'expérience.

64. Note au Conseil des ministres, « Vote électronique – Choix d'un nouveau système à utiliser à partir des élections européennes et régionales de juin 2009 », 28 janvier 2008, p. 7-8.

65. *Ibid.*, p. 10. À la suite de la sortie de la Région wallonne de l'expérience, l'État fédéral a engagé en 2012 un montant de 5,8 millions d'euros (réponse de la ministre de l'Intérieur, *CRI*, Ch., 2011-2012, 18 janvier 2012, p. 30-34).

66. En réponse à une question d'une députée, la ministre fédérale de l'Intérieur déclare le 18 janvier 2012 que « la commande des appareils est désormais une question d'heures » (*Ibid.*).

alternance des responsabilités semblent donc travailler main dans la main pour décourager le suivi et la continuité de l'évaluation parlementaire au sein des différentes entités.

Le bug électoral de 2014 trouve sa source dans la faiblesse de la délibération parlementaire belge sur le vote électronique. Dès 2007, le vote électronique sans preuve papier a fait l'objet de critiques sévères à l'issue d'une étude interuniversitaire commandée par les pouvoirs publics<sup>67</sup>. Par la suite, cette étude est invoquée pour imposer le nouveau procédé de vote électronique avec preuve papier. Mais les parlementaires régionaux et fédéraux ne s'en saisissent pas pour proposer l'abrogation de l'ancien vote électronique sans preuve papier expérimenté depuis 1991<sup>68</sup>. Dans le même ordre d'idées, les différents rapports du collège d'experts n'inspirent pas les parlementaires, tous niveaux de pouvoirs confondus, pour proposer des améliorations aux différentes réglementations. Pourtant, comme le collège d'experts le relève lui-même, « le "bug des élections 2014" trouve une partie de son origine dans les lacunes du logiciel Jites déjà constatées par le passé » : mauvaise qualité du code source, inadaptation des logiciels aux différentes combinaisons d'élections, faiblesse du *know-how* technique au sein du Service fédéral de l'Intérieur<sup>69</sup>.

L'évaluation parlementaire du coût de l'automatisation électorale se caractérise aussi par son indolence. Réaliser des « économies sensibles tant pour l'État que les communes »<sup>70</sup> est un des objectifs avancés par le ministre de l'Intérieur au Parlement pour convaincre ce dernier d'entamer la première expérience d'automatisation en 1991. Par la suite, les chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur sont sans appel : le vote automatisé avec crayon optique coûte trois fois plus cher que le vote papier ; le dépouillement par lecture optique, cinq fois ; le *ticketing* de 2003, quinze fois<sup>71</sup>. Il n'est pas déraisonnable de poser que la dernière expérimentation de vote électronique avec preuve papier augmente encore ce rapport puisque, comme on l'a vu, elle multiplie les équipements nécessaires. Or, malgré le contexte économique très difficile que connaît la Belgique à l'instar des autres pays européens, le coût de l'expérimentation électronique dans le domaine électoral n'est pas sérieusement remis en question. Cela illustre la faiblesse de l'évaluation parlementaire du vote électronique effectuée par les différentes assemblées parlementaires depuis 1991<sup>72</sup>.

---

67. Voir *supra* « Rapport 2014 », point 1 et *infra* point 2.5.

68. Voir *supra* « Rapport 2014 », point 1.

69. « Rapport 2014 », *op. cit.*, point 5.11.

70. *Doc. Parl.*, S., s.o., 1991-1992, 1404/2, 2.

71. Ministère de l'Intérieur, "Kosten Verkiezing", 29 mai 2005, 5 p. (non publié).

72. Il reste d'ailleurs à effectuer une estimation globale des sommes dépensées par la Belgique depuis 1991 pour ses multiples expériences de vote électronique.

Avec la complexité, le coût est donc l'autre talon d'Achille du vote électronique : pour qu'il offre des garanties procédurales en termes de contrôle, il tend à se rapprocher des garanties offertes par le vote papier. Mais plus il tente d'offrir ce type de garanties, plus il devient coûteux. Pour diminuer ce coût, il est alors tentant de réaliser des économies afin de contenir les dépenses toujours plus élevées qu'entraînent le vote électronique et son contrôle, quitte à affaiblir ce dernier. Comme on va le voir à présent, c'est le scénario périlleux dans lequel s'est engagée la Belgique dès l'origine de l'automatisation.

### C. Qui échappe à l'État

L'histoire du vote électronique en Belgique, c'est aussi l'histoire de la privatisation du domaine électoral, jusqu'alors exclusivement géré par l'État. Cette privatisation, qui tend à s'accroître avec le temps, s'opère cependant de manière larvée. En 1994, la loi prévoyait que « le ministre de l'Intérieur élabore les logiciels »<sup>73</sup> et que le Roi arrête les normes d'agrément et vérifie la conformité des systèmes à ces conditions d'agrément<sup>74</sup>. La loi se bornait à fixer que ces systèmes devaient garantir « en tout cas la fiabilité, la sécurité des systèmes et le secret du vote »<sup>75</sup>. Lors des travaux préparatoires, il est affirmé aux parlementaires que c'est bien l'État qui constituerait les logiciels de vote : « La préparation des élections incombe essentiellement aux électeurs et ce, pour des raisons de sécurité évidentes. En d'autres termes, seuls des fonctionnaires de ce ministère seront habilités à constituer des logiciels électoraux pour les bureaux principaux et les bureaux de vote »<sup>76</sup>. En 2000, la volonté de confier l'élaboration des logiciels à des firmes privées est clairement exprimée : la loi est modifiée pour prévoir expressément que systèmes et logiciels doivent être agréés<sup>77</sup>. Le ministre déclare à cette date : « L'un des points est la question de savoir si le département de l'Intérieur possédait la connaissance nécessaire du logiciel utilisé. La réponse est non parce que dès le début, on a opté pour la sous-traitance : le développement du logiciel a été confié à des firmes privées »<sup>78</sup>. En pratique donc, les logiciels ont donc été élaborés dès l'origine par des firmes privées.

Comment l'État contrôle-t-il la fiabilité et la sécurité de ces logiciels ? À nouveau, en privatisant ce contrôle. En 2000, la loi est modifiée afin de faire

73. Article 16 de la loi du 12 avril 1994, *op. cit.*

74. Article 2 § 2 de la loi du 12 avril 1994, *op. cit.*

75. *Ibid.*

76. *Doc. Parl., Ch., 1993-1994, 994-2, 3.*

77. Article 2 de la loi du 12 août 2000 modifiant l'article 2 § 2 de la loi (*Moniteur belge*, 25 août 2000, 2<sup>e</sup> éd.).

78. *Doc. Parl., s.o., Ch., 1999-2000, 775/1.*

intervenir un tiers indépendant pour l'agrément des systèmes élaborés par les firmes constructrices<sup>79</sup>. La motivation de cette privatisation est la suivante : « le personnel qui maîtrise cette langue et ce savoir-faire n'est pas disponible actuellement au département. Afin d'effectuer ces contrôles nécessaires sur la qualité concernant le contenu du logiciel, ou bien les moyens nécessaires (informaticiens, analystes et programmeurs) doivent être mis au service, ou bien la possibilité de faire appel de manière ponctuelle, lors d'élections, à des organismes compétents reconnus doit être effective »<sup>80</sup>. La question se pose donc de savoir comment l'État a contrôlé les expériences de vote électronique avant 2003. À ce stade cependant, le vote électronique est rattrapé par ses deux péchés originels : sa complexité et son coût. Renforcer le contrôle signifie augmenter le coût du vote électronique. L'État belge trouve alors la parade suivante : la loi s'abstient de définir avec précision les garanties qui assureraient l'indépendance de cet organisme d'avis ; l'arrêté royal de 2002 qui le désigne précise que les firmes constructrices des logiciels « supporteront le coût de ces avis »<sup>81</sup>. Malgré des questions parlementaires à ce sujet<sup>82</sup>, et des promesses de changement de cette situation<sup>83</sup>, les arrêtés fédéraux de 2004 et 2006 qui désignent quatre nouvelles firmes d'agrément prévoient à nouveau que « (l) es fournisseurs supporteront le coût de cet avis »<sup>84</sup>.

Cette dépendance financière de la firme de contrôle par rapport aux firmes qu'elle est censée contrôler est-elle de nature à garantir son indépendance dans sa mission de contrôle de la fiabilité et de la sécurité des logiciels ? On peut en douter. Cette dépendance problématique entraîne plusieurs conséquences. D'abord, elle a entraîné un manque de transparence de la mission de contrôle effectuée par cet organisme d'avis, en particulier vis-à-vis du collège fédéral d'experts. Ainsi, en 2004, ce dernier s'est plaint de ce que « l'utilisation du rapport de l'organisme d'avis est grevée d'une clause de confidentialité qui indique que ce rapport contient des informations confidentielles et qu'il ne peut être consulté sans l'accord explicite du constructeur »<sup>85</sup>. De même, il n'a pu rencontrer cet organisme « tiers indépendant » en dehors de la présence de la

79. Article 2 de la loi du 12 août 2000, *op. cit.*

80. *Doc. Parl.*, Ch., 1999-2000, 775-1, 4.

81. Rapport au Roi de l'arrêté royal du 18 décembre 2002, *Moniteur belge*, 10 janvier 2003.

82. Voir la question orale sur le vote électronique *Ann.*, S., s.o., 2004-2005, séance du 19 mai 2005, après-midi, 3-112.

83. Le ministre répond ainsi à cette question : « Je vous signale que pour les élections du 13 juin 2004, les frais portés en compte par la S.A. Bureau Van Dijk ont été supportés par le budget de l'État afin qu'aucun doute ne puisse planer sur l'indépendance de cet organisme » (*ibid.*).

84. Rapports au Roi des arrêtés royaux du 22 octobre 2004 (*Moniteur belge*, 4 novembre 2004) et du 1<sup>er</sup> septembre 2006 (*Moniteur belge*, 6 octobre 2006).

85. Rapport du collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés, *Doc. Parl.*, Ch., 2003-2004, 14/1, point 5.1, 17 (ci-après « Rapport 2004 »).

firme contrôlée<sup>86</sup>. Dans son rapport de 2007, le collège d'experts fédéral relève à nouveau que le rapport d'un des deux tiers indépendants contient une clause de confidentialité qui ne peut être levée qu'avec l'accord de la firme constructrice<sup>87</sup> et il demande plus généralement d'avoir accès aux informations dont dispose l'ensemble des acteurs, en ce compris les tiers indépendants<sup>88</sup>. Ensuite, cette dépendance entame l'efficacité du contrôle mené par cet organisme d'avis, et par ricochet, de celui mené par le collège fédéral d'experts. Par exemple, en 2004, suite à un incident dans le canton d'Anvers, le collège d'experts fédéral épingle le manque de fiabilité des opérations de totalisation électorale effectuées par le logiciel élaboré par la firme constructrice et il demande à celle-ci un renforcement de ses contrôles en posant que « la facturation éventuelle pour l'instauration de tels contrôles n'a pas lieu d'être puisqu'ils doivent être inhérents à des systèmes aussi critiques »<sup>89</sup>. Bien que cela soit contesté par la firme constructrice, un incident similaire à celui d'Anvers s'était déjà produit lors des tests effectués préalablement aux élections par l'organisme d'avis, sans cependant avoir été résolu par la suite<sup>90</sup>.

En 2007, le rapport du collège fédéral d'experts pointe à nouveau la fragilité de ce contrôle : « Le SPF Intérieur a agréé tous les systèmes de vote et de dépouillement électronique sur la base de l'avis émis par les deux organismes d'avis. Constatons : il est à noter que l'attitude du SPF Intérieur vis-à-vis des rapports des organismes d'avis est fort peu critique. En effet, peu importe la qualité des tests, un rapport positif est visiblement accueilli avec un grand soulagement »<sup>91</sup>. La dernière expérience de vote électronique avec preuve papier s'inscrit dans la droite ligne des précédentes. À ce stade, la multiplication des autorités compétentes ne semble pas resserrer le contrôle sur les multiples firmes privées, mais plutôt le rendre plus lâche. Il règne en effet une confusion juridique autour du statut de ces firmes privées.

En ce qui concerne les firmes constructrices, la SA Smartmatic a été désignée pour le système de vote avec preuve papier par le gouvernement flamand<sup>92</sup> et par le gouvernement bruxellois<sup>93</sup>. Ce dernier a également désigné la SA

---

86. *Ibid.*

87. Rapport du collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés concernant les élections du 10 juin 2007, *Doc. Parl.*, Ch. et S., s.e., 2007, 14/1, 4-7/1, point 5.1., p. 19 (ci-après « Rapport 2007 »).

88. « Rapport 2007 », *op. cit.*, point 6.2.1., p. 34.

89. « Rapport 2004 », *op. cit.*, point 5.3.1.8., p. 33.

90. *Ibid.*

91. « Rapport 2007 », point 5.1., p. 19.

92. Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté ministériel du 13 juin 2012, *Moniteur belge*, 26 juin 2012 (Région flamande).

93. Article 2 de l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> octobre 2012, *Moniteur belge*, 12 octobre 2012 (Région bruxelloise). À noter que cet arrêté a été adopté seulement treize jours avant le scrutin.

Stésud pour le système de vote sans preuve papier<sup>94</sup>. En ce qui concerne la Région wallonne, le plus grand flou entoure le statut de la firme privée qui a fourni le matériel et le logiciel utilisés dans les 39 communes qui ont décidé de rester dans l'automatisation électorale. Le gouvernement wallon ne semble pas avoir désigné la firme habilitée à fournir le système de vote utilisé dans ces 39 communes, ce qui pose question. Le rapport du collège wallon d'experts nous informe que « le système Jites » a été « étendu à toutes les communes utilisant le vote automatisé »<sup>95</sup>, sans cependant se référer aux normes de droit positif qui prévoient cette extension.

Quant aux éventuels organismes d'avis, leur statut est encore plus nébuleux. Inspirée de la législation fédérale, la réglementation régionale bruxelloise prévoit que, pour constater l'intégrité et le respect du secret du vote, le gouvernement « se base sur l'avis d'un des organismes » agréés par le gouvernement fédéral<sup>96</sup>. Au niveau flamand, le décret prévoit que le gouvernement « demande l'avis de l'organisme qu'il a reconnu »<sup>97</sup>. L'identification du ou des organisme(s) d'avis intervenu(s) pour la validation du système de vote avec preuve papier est cependant ardue. Au niveau bruxellois, la réglementation renvoie aux organismes d'avis agréés par l'État fédéral qui sont, depuis 2006, au nombre de cinq<sup>98</sup>. Aucune norme juridique ne précise quel organisme intervient effectivement en 2012. Au niveau flamand, le gouvernement a agréé deux organismes d'avis en 2006, mais en se référant au système de vote automatisé avec crayon optique qui était encore expérimenté à l'époque<sup>99</sup>.

En pratique, une seule société, la société PricewaterhouseCoopers, a joué un rôle central dans le vote électronique avec preuve papier. On en trouve une confirmation à la lecture du rapport du collège flamand d'experts<sup>100</sup>. Au niveau bruxellois, le rapport du collège ne précise pas l'identité de l'organisme d'avis, mais il est vraisemblable qu'il s'agisse de la même société puisque celle-ci a été associée au test mené le 27 octobre 2011 et à son évaluation en présence de toutes les parties concernées (État fédéral, Région flamande, Région bruxelloise)<sup>101</sup>. L'identification de l'organisme d'avis étant malaisée, il

94. Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> octobre 2012, *op. cit.*

95. Collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote automatisé, « Rapport concernant les élections communales et provinciales du 14 octobre 2012 en Wallonie », 5.

96. Article 3 § 2 de l'ordonnance du 12 juillet 2012, *op. cit.*

97. Article 4 § 2 du décret du 25 mai 2012, *op. cit.*

98. *Ibid.*

99. Arrêté du gouvernement flamand du 17 février 2006, *Moniteur belge*, 14 février 2006.

100. Le rapport du collège flamand d'experts précise que « le soft et le hardware ont été certifiés par PricewaterhouseCoopers » et qu'« ils ont écrit aussi les avis dans le sens de l'article 4 § 2 du décret électoral digital » (College van deskundigen belast met de controle op de geautomatiseerde stemmingen, « Verslag van de verkiezingen van 14 oktober 2012 », 6).

101. *Ibid.* ; questions jointes de M. DOOM et Z. GÉNOT, *CRI Com.*, Ch., 2011-2012, 18 janvier 2012, n° 366, p. 31-34.



en va *a fortiori* de même des garanties d'indépendance qui entourent sa mission de contrôle. L'arrêté royal de 2006 qui désigne cette société en tant qu'organisme d'avis stipule que « les fournisseurs des systèmes et des logiciels devront, pour pouvoir obtenir un agrément, s'adresser à l'un des organismes agréés qui remettra un avis à l'appui duquel le ministre de l'Intérieur décidera d'accorder ou non cet agrément. *Les fournisseurs supporteront le coût de cet avis* »<sup>102</sup>. Cet arrêté royal est cependant antérieur à l'adoption du système Startmatic, et il concerne l'agrément fédéral. La Région bruxelloise renvoie expressément aux organismes d'avis désignés par l'État fédéral. Quant à la Région flamande, rien n'est précisé sur les garanties d'indépendance de l'organisme d'avis. Est donc incertain le point de savoir qui a payé la société PricewaterhouseCoopers pour son rôle d'avis sur le vote électronique avec preuve papier : les différentes autorités concernées, ou la firme Startmatic ? On peut d'ailleurs se demander si l'association étroite de PricewaterhouseCoopers à chaque stade de l'expérience – et non uniquement au moment de l'agrément final – est de nature à garantir l'indépendance de cet organisme, et si elle n'est pas de nature à rendre confus les rôles des uns et des autres.

Le rapport du collège d'experts bruxellois nous fournit des éléments qui éclairent la manière dont l'organisme d'avis exerce sa mission de contrôle. Si les experts ont pu être présents lors de la remise du rapport par l'organisme d'avis, le rapport soulève plusieurs questions épinglées par le collège. D'abord, il « s'étonne que certains problèmes potentiels décrits plus loin dans le rapport n'aient pas été soulevés par l'organisme d'avis »<sup>103</sup>. Ensuite, « il a pu se rendre compte que le code source repris sur le DVD fourni par l'organisme d'avis n'était pas celui qui avait servi pour générer les exécutables des machines de totalisation »<sup>104</sup>. En conséquence, « (l)e collège ignore donc quelles sont les sources qui ont été analysées par l'organisme d'avis »<sup>105</sup>. En pratique, on peut se demander si la faiblesse du contrôle opéré par l'organisme tiers indépendant n'a pas des conséquences sur la qualité du système Smartmatic lui-même, et sur sa vérifiabilité. Le collège d'experts bruxellois épingle à ce sujet que « les sources transmises (...) présentent une structure complexe nuisant à une analyse aisée »<sup>106</sup> et que « (s)ur cette base ainsi que sur la base de la documentation technique fournie par Smartmatic, il apparaît que la qualité des codes sources n'est pas suffisante ce qui nuit à leur auditabilité »<sup>107</sup>. De plus, il pointe du doigt l'absence de test unitaire du code source, « élément pourtant

102. Arrêté royal du 1<sup>er</sup> septembre 2006, *Moniteur belge*, 6 octobre 2006.

103. « Rapport du collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés pour les élections communales de la région de Bruxelles-capitale – Élections communales du 14 octobre 2012 », *op. cit.*, point 5.1.3.1., p. 8.

104. *Ibid.*, point 5.1.3.1., p. 9.

105. *Ibid.*

106. *Ibid.*, point 5.1.5.2., p. 10.

107. *Ibid.*, point 5.1.5.2., p. 11.

indispensable au développement d'une telle application »<sup>108</sup>, l'insuffisance de la documentation technique<sup>109</sup> et la superficialité des diagrammes apparaissant dans celle-ci, les empêchant « d'être réellement utiles »<sup>110</sup>. En conséquence, le collège formule la recommandation suivante : « Les codes sources devraient satisfaire aux exigences et critères de qualité de l'état de l'art en développement et en génie logiciel »<sup>111</sup>. En outre, il « recommande vivement de fournir les codes sources de façon telle qu'il soit possible d'identifier aisément quels sont les fichiers en faisant partie, à quelle application ceux-ci sont destinés (machine du président, totalisatrice,...) et sans redondance »<sup>112</sup>.

Dans ce contexte, l'expérience de vote électronique avec preuve papier confine au surréalisme. En 2012, les codes sources transmis par l'organisme d'avis au collège d'experts bruxellois sont erronés. Mais de toute façon, les (vrais) codes sources sont confus et ne satisfont pas aux « exigences et critères de qualité de l'état de l'art en développement et en génie logiciel »<sup>113</sup>. La question est donc double : sur quelle base l'organisme tiers indépendant a-t-il rendu son avis de conformité aux différentes autorités qui ont agréé le système Smartmatic ? Est-il certain que le collège d'experts bruxellois détenait les moyens de certifier que « les systèmes de vote ont permis l'émission, la visualisation, l'enregistrement et le comptage des votes selon les dispositions légales »<sup>114</sup> ? De manière générale, le vote électronique en Belgique prend la forme d'un serpent qui se mord la queue. Pour atteindre les garanties en termes de sécurité et de fiabilité du vote papier, le vote électronique devient de plus en plus complexe. Cette complexité est elle-même source d'insécurité car les moyens et le matériel mis en œuvre se multiplient, et partant, les risques de dysfonctionnement aussi. Dans le même temps, son organisation et son contrôle deviennent de plus en plus coûteux. Pour diminuer ce coût, l'État belge prend le risque de diminuer l'efficacité du contrôle, ce qui augmente d'autant les risques de dysfonctionnement.

Le bug électoral de 2014 illustre l'actualité de nos propos. Comme l'État belge a largement privatisé l'automatisation électorale, ce dernier s'est retrouvé totalement dépendant des firmes privées pour identifier et « résoudre » ce bug,

---

108. *Ibid.*

109. *Ibid.*

110. *Ibid.*

111. *Ibid.*, point 6.3., p. 30.

112. *Ibid.*, point 6.3., p. 30-31.

113. *Ibid.*

114. « Rapport du collège d'experts chargés du contrôle des systèmes de vote et de dépouillement automatisés pour les élections communales de la Région de Bruxelles-capitale – Élections communales du 14 octobre 2012 », *op. cit.*, point 7, p. 32.

à savoir la société Stésud, firme constructrice<sup>115</sup> et la société Pricewaterhouse Coopers, organisme d'avis<sup>116</sup>. Concrètement, la première a, en dehors de tout cadre légal, élaboré deux logiciels, l'un pour décrypter les urnes, l'autre pour identifier le nombre de votes concernés. Ces logiciels ont été audités par la seconde « sur la base de quelques tests »<sup>117</sup>. Or, on peut se demander si ces deux firmes étaient les mieux placées pour évaluer de manière objective la cause et la portée exacte de ce bug qui, par définition, pointe du doigt la mauvaise qualité de leur travail antérieur.

Par ailleurs, il est peu douteux que l'État belge a, à l'occasion de ce bug, payé cher l'économie lésineuse réalisée depuis 2006 en ne rémunérant pas lui-même l'organisme tiers indépendant. La rémunération de cet organisme par la firme contrôlée et son lien contractuel exclusif avec cette dernière (et non avec l'État)<sup>118</sup> ne sont pas de nature à garantir l'efficacité de la mission de contrôle qui lui est confiée par la loi. Dans ce contexte, il est peu surprenant que la résolution du bug ait donné elle-même lieu à de multiples bugs. La lecture du rapport d'experts est édifiante à cet égard et confine au surréalisme. D'abord, les résultats en sièges ont été débloqués de manière prématurée par le SPF Intérieur sur la base d'une analyse erronée du bug, selon laquelle ce dernier n'aurait un impact que sur les voix de préférence et non sur les chiffres électoraux des listes<sup>119</sup>. C'est l'intervention – hors tout cadre légal – d'une nouvelle firme privée, la société Clivadis, qui a permis d'identifier le problème, à savoir le non-enregistrement des votes d'électeurs hésitants<sup>120</sup>. Ensuite, le logiciel de décryptage élaboré par la firme constructrice a lui-même « buggé »<sup>121</sup>. Enfin, le nombre de voix concernées par le bug a fait l'objet de cinq évaluations différentes, parce qu'« une erreur d'encodage manuel du

115. Les systèmes Jites et Digivote élaborés par la société Stésud sont agréés par l'État fédéral un mois avant les élections du 25 mai 2014 (arrêté ministériel du 24 avril 2014 constatant la conformité aux conditions générales d'agrément des systèmes automatisés de vote présentés par la SA STESUD sous les appellations « Jites I », « Jites II », « Digivote I » et « Digivote II », *Moniteur belge*, 30 avril 2014).

116. Parmi les cinq organismes d'avis agréés par l'État fédéral, c'est cette société qui a (aussi) audité les systèmes *Jites* et *Digivote*. L'arrêté ministériel cité à la note précédente précise : « à la suite de bancs d'essai, PricewaterhouseCoopers Enterprise Advisory SCRL, organisme d'avis agréé, a émis en date du 4 avril 2014 un avis favorable sur la conformité des systèmes de vote présentés » (*ibid.*).

117. « Rapport 2014 », *op. cit.*, point 5.3.1.

118. Chacun tentant de se dédouaner de ses responsabilités, le bug a mis en lumière l'ampleur de la privatisation opérée par l'État belge en matière électorale. Selon le porte-parole du FPS Intérieur, « (n)ous avons un contrat avec le fournisseur du logiciel, pas avec son contrôleur. L'administration a agréé des organismes d'avis indépendants et PricewaterhouseCoopers est l'un d'eux. C'est Stésud et non le SPF Intérieur qui a signé avec PricewaterhouseCoopers » (« Cinq questions interpellent », *Le Soir*, 29 mai 2014).

119. « Rapport 2014 », *op. cit.*, point 5.1.4.

120. *Ibid.*, point 5.2.

121. *Ibid.*, point 5.7.1.

nombre de votes invalides »<sup>122</sup> est intervenue, parce que « les nombres de votes à annuler ont été mélangés »<sup>123</sup>, parce que le logiciel créé à cette fin « ne détectait pas tous les votes invalides »<sup>124</sup>, parce que ce logiciel « a à nouveau donné des résultats différents »<sup>125</sup> de ceux obtenus par le collègue au moyen de son propre logiciel. Finalement, ce nombre a été fixé « après quelques ajustements »<sup>126</sup>.

La dépendance du ministère de l'Intérieur à l'égard des firmes privées est donc à la source du bug et de sa « résolution » chaotique. Dans son rapport provisoire daté du 9 juin, le collège d'experts relève, comme par le passé, que « le SPF Intérieur était *complètement* dépendant de la société Stésud » et que, dès lors, il « n'a pas pu se faire une opinion sur les procédures mises en place par Stésud, sur la qualité et l'exactitude des corrections transmises aux circonscriptions et intégrées aux PV, corrections qui sont restées erronées jusqu'au 5 juin »<sup>127</sup>. De manière inquiétante, la version définitive du rapport des experts, seule version rendue publique, édulcore ces propos. Selon cette version, le SPF Intérieur « était, pour les aspects techniques, *largement* dépendant de la société Stésud »<sup>128</sup>. En contradiction avec ses rapports antérieurs cités plus haut, le collège estime soudainement que « le SPF dispose d'une équipe bien rôdée et qui maîtrise parfaitement tous les mécanismes et procédures propres aux élections »<sup>129</sup> et qui « maîtrise également, au niveau utilisateur, les logiciels électoraux »<sup>130</sup>. L'incapacité du SPF Intérieur à évaluer et contrôler l'action de Stésud lors de la résolution du bug passe à la trappe. En réchappe seulement le souhait selon lequel « à l'avenir le SPF Intérieur dispose également des ressources et compétences techniques lui permettant d'intervenir de façon indépendante si des problèmes techniques complexes venaient à nouveau à se manifester »<sup>131</sup>.

La privatisation du champ électoral a été amorcée dès le début de l'électronisation du vote en Belgique, et elle s'est accrue au fil du temps. Cette privatisation a des conséquences lourdes sur le bon déroulement des élections, comme le bug du 25 mai 2014 l'a illustré de manière paroxystique. Les efforts déployés au lendemain de ce bug pour minimiser l'ampleur de cette privatisation et ses conséquences ont un effet paradoxal : ils tendent à confirmer la

---

122. *Ibid.*, point 5.5.

123. *Ibid.*, point 5.6.1.

124. *Ibid.*, point 5.7.2.

125. *Ibid.*, point 5.8.4.

126. *Ibid.*

127. Comme déjà relevé *supra* « Rapport 2014 », point 1, cette version provisoire n'a pas été publiée (point 5.11).

128. « Rapport 2014 » (version définitive), *op. cit.*, point 5.11.

129. *Ibid.*

130. *Ibid.*

131. *Ibid.*

gravité de la situation, et non à l'amenuiser. Nous venons de voir que le vote électronique échappe pour une large part à l'État. La vigilance des juges vient-elle contrebalancer cette privatisation de fait ?

#### D. Qui échappe aux magistrats

On observe une très grande frilosité des juges belges à l'égard du vote électronique. Pour les mêmes raisons que le vote électronique échappe au contrôle populaire, il échappe à un contrôle efficace des juges : l'évaluation et la validation du système supposent un savoir spécialisé qui leur échappe. Ce danger, qui n'est pas propre à la Belgique, est renforcé par une particularité de cette dernière : le contentieux électoral est largement soustrait aux juges, au profit de la compétence exclusive des assemblées<sup>132</sup>. Même quand le juge est habilité à juger de l'élection, il l'est à la marge : au niveau communal et provincial, les élections ne peuvent être annulées qu'en cas d'irrégularités susceptibles d'avoir influencé la répartition des sièges<sup>133</sup>. Or, comment le juge pourrait-il évaluer exactement l'ampleur et les conséquences d'irrégularités commises par un système informatique ? Les dernières élections communales et provinciales nous fournissent une illustration de ces propos.

Dans une des deux communes bruxelloises menant l'expérience de vote électronique avec preuve papier, les problèmes de sensibilité de l'écran ont fait l'objet d'un recours par un candidat parce que « de nombreux électeurs se sont plaints du fonctionnement du système qui présentait des lenteurs et permettait de passer directement du premier écran informatique de choix des langues, française ou néerlandaise, à l'écran de la liste Woluwe-Cerexhe, sans présenter préalablement l'écran proposant les six listes déposées en vue du scrutin »<sup>134</sup>. Comme nous l'avons vu<sup>135</sup>, ce problème de sensibilité de l'écran a été constaté également par les collègues d'experts flamand et bruxellois. On peut percevoir combien l'immatérialité, la technicité et l'opacité du vote électronique sont à la fois ses failles et ses forces. Comment évaluer *ex post* le nombre d'électeurs qui ont été induits en erreur et partant, le nombre de votes indûment orientés vers la liste favorisée par cette sensibilité de l'écran ? On est bien face à une « *probatio diabolica* »<sup>136</sup>. Or, cette évaluation est indispensable pour mesurer si la répartition des sièges a été altérée, condition *sine qua non*

132. Article 48 de la Constitution. Ce principe est reproduit dans les différentes lois institutionnelles applicables aux Parlements fédérés.

133. Sur ce sujet, voir ci-après.

134. CE, 24 janvier 2013, *él. comm. Woluwé-Saint-Pierre*, arrêt n° 222.230, 3.

135. Voir *supra* « Rapport 2014 », point 2.1.

136. Pour reprendre les termes de notre collègue Gilles GUGLIELMI (voir sa contribution dans le présent ouvrage).

pour pouvoir annuler une élection. Face à cette *probatio diabolica*, la tentation des juges est grande d'écarter leurs doutes sulfureux au profit d'une sécurité juridique vertueuse. C'est vers cette dernière que se tourne le Conseil d'État dans cette affaire en écartant toutes les mesures d'instruction sollicitées par le requérant<sup>137</sup> et en rejetant le recours au motif que « les élections n'étaient entachées d'aucune irrégularité susceptible d'entraîner une modification dans la répartition des sièges entre les listes »<sup>138</sup>.

La « *probatio diabolica* »<sup>139</sup> menace également le juge au contentieux objectif. Récemment, la Cour constitutionnelle a été saisie par le recours d'un électeur flamand domicilié dans une commune soumise à l'expérience du vote électronique avec preuve papier à l'encontre du décret de la Région flamande organisant ce dernier. Sans surprise, elle a rejeté son argument unique portant sur la discrimination qui existerait entre électeurs soumis au vote électronique et électeurs soumis au vote papier en ce que les premiers ne jouissent pas des mêmes garanties en faveur du respect du secret et de l'intégrité du vote<sup>140</sup>. En ce qui concerne ce dernier point, elle invoque que la réglementation prévoit expressément que « les systèmes (...) garantissent l'intégrité des données »<sup>141</sup>. Elle constate également que cette réglementation organise un contrôle par le collège d'experts<sup>142</sup>, et la publication du code source après l'élection<sup>143</sup>. Elle en conclut donc que « le décret attaqué garantit de manière suffisante l'intégrité du vote » dans tous les aspects soulevés par le requérant<sup>144</sup>.

Les difficultés qui s'élèvent face au contrôle juridictionnel du vote électronique s'illustrent ici à merveille. La réglementation prévoit que les systèmes garantissent l'intégrité du vote. Mais est-ce parce qu'elle le décrète que c'est bien le cas ? On avoisine ici la méthode *Coué*. Bien sûr, la Cour prend soin de relever les garanties de contrôle offertes par le collège d'experts et par la publication du code source. Mais qu'en est-il du statut et du rôle du tiers indépendant qui agréé ces systèmes ? Nous avons déjà relevé l'ambiguïté de son statut financier et les critiques du collège bruxellois d'experts à l'encontre de son action<sup>145</sup>. Une nouvelle fois, on peine à se départir de l'impression que la complexité de la tâche des juges aboutit *de facto* à leur mansuétude.

137. CE, 24 janvier 2013, *él. comm. Woluwé-Saint-Pierre*, arrêt n° 222.230, 13. Le requérant sollicitait notamment de procéder à l'audition des présidents de bureaux de vote et de désigner un expert (*op. cit.*, p. 8-9).

138. CE, 24 janvier 2013, *él. comm. Woluwé-Saint-Pierre*, arrêt n° 222.230, 13.

139. Pour reprendre les termes de Gilles GUGLIELMI (voir sa contribution dans le présent ouvrage).

140. CC, 10 octobre 2013, arrêt n° 134/2013, point B.5.

141. *Ibid.*, points B.15.2.2. et B.15.2.3. Dans le même sens : point B.15.4.3.

142. *Ibid.*, point B.15.2.4. Dans le même sens : point B.15.4.3.

143. *Ibid.*, point B.15.2.5.

144. *Ibid.*, point B.15.2.6. Dans le même sens : points B.15.4.5. et 15.5.2.

145. Voir *supra* « Rapport 2014 », point 2.3.

L'impuissance des juges face au vote électronique s'est illustrée de manière spectaculaire à l'occasion du bug du 25 mai 2014. Le droit électoral belge place les présidents des tribunaux de première instance au sommet de la pyramide des opérations de dépouillement en tant que présidents des bureaux principaux de circonscription et de collège, et les charge de proclamer publiquement les résultats<sup>146</sup>. À Bruxelles et à Eupen, ces présidents se sont donc retrouvés dans une situation particulièrement délicate puisque les cantons bruxellois et germanophones étaient intégralement informatisés<sup>147</sup>. La pression sur leurs épaules a été d'autant plus grande que le vote électronique sans preuve papier à l'origine de l'incident n'électronise pas seulement le vote. Il électronise les opérations de dépouillement en supprimant les différents échelons de contrôle actifs dans le dépouillement des bulletins papier<sup>148</sup>.

Après des hésitations<sup>149</sup>, les présidents de Bruxelles et Eupen décident en date du 29 mai 2014 d'annuler les votes « litigieux » et de valider les opérations de dépouillement, non sans exprimer des réserves. À Bruxelles, « (l)e bureau principal souhaite faire observer que, en raison de nombreuses interventions “dites techniques” de tiers, il n'exerce somme toute qu'un contrôle très marginal sur la fiabilité des résultats. Les rectifications apportées aux résultats l'ont été sur la base des documents fournis par le programme de Stésud et par le SPF Intérieur »<sup>150</sup>. À Eupen, « (l)e bureau principal du canton d'Eupen a décidé d'annuler les votes litigieux sous réserve que les explications et les documents transmis par le SPF Intérieur soient confirmés »<sup>151</sup>. Ces précautions écrites illustrent la dépendance et l'impuissance de ces magistrats face au SPF Intérieur et aux firmes privées. Elles sont particulièrement problématiques en cas de bug car tout pousse le SPF Intérieur et les firmes privées à minimiser l'ampleur et la portée de ce dernier : les enjeux politiques, techniques, juridiques et stratégiques sont immenses. En particulier, le bug n'a affecté que les résultats du côté wallon, bruxellois et germanophone et il a épargné la Flandre. Dans un contexte de haute tension politique et communautaire, les partis francophones pouvaient-ils se permettre d'être à la traîne ?

146. Pour un récapitulatif de la procédure et des dispositions applicables aux différentes élections : « Agenda des opérations électorales simultanées du 25 mai 2014 », *IBZ*, 2014, 63 p., et plus particulièrement sur les opérations de dépouillement, p. 57-61, <http://www.elections.fgov.be>.

147. Pour rappel, les cantons germanophones ont tous utilisé le vote électronique sans preuve papier, à l'origine du bug. En ce qui concerne les cantons bruxellois, 17 communes étaient concernées sur 19. Les deux restantes expérimentaient le nouveau vote électronique avec preuve papier.

148. Sur ce sujet : A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 191-196.

149. « Schaerbeek et Eupen refusent de valider les élections : voici pourquoi », *RTL-info*, be, 28 mai 2014.

150. « Rapport 2014 », *op. cit.*, point 5.5.

151. Communiqué Belga, 28 mai 2014.

Le scénario de la précipitation ne peut donc raisonnablement être exclu, ce que confirme le collège d'experts : « Lors de la découverte du bug après le scrutin, le Collège a constaté que la sécurité et les procédures étaient moins prioritaires qu'une résolution rapide du problème, ce qui entraîna un travail précipité et de nouvelles erreurs »<sup>152</sup>. En témoignent le déblocage et la diffusion prématurés des résultats en siège (le 25 mai) puis en voix de préférence (le 27 mai), sur la base de résultats incomplets et erronés. Selon le rapport du collège d'experts, la proclamation des résultats en sièges a été décidée parce que « selon quelques urnes analysées, ce nombre de votes invalides était très faible »<sup>153</sup>, ce qui a « certainement influencé cette décision »<sup>154</sup>. Elle se fonde en outre sur une explication erronée du blocage<sup>155</sup>. Quant au déblocage et à la diffusion par la ministre de l'Intérieur des résultats en voix de préférence, elle s'effectue à un moment où l'explication du bug est connue, mais sur la base d'une estimation erronée du nombre de votes – qui fera, pour rappel, l'objet de cinq évaluations successives<sup>156</sup> – résultats « présentés à ce moment comme complets »<sup>157</sup>.

À partir de cette diffusion prématurée des résultats, il n'est pas déraisonnable de penser qu'il importe de les valider « coûte que coûte ». Les décisions des magistrats de Bruxelles et d'Eupen doivent être lues dans ce contexte frénétique. Selon le rapport d'experts, dès les 26-27 mai, il apparaît que « (l)'attribution des sièges n'est pas impactée par le bug, sauf dans le Parlement de la communauté germanophone où, à une fraction de voix près, si les 14 voix invalidées attribuées aux listes de numéro supérieur sont attribuées au parti Vivant, ce parti obtiendrait un siège de plus au détriment de la liste CSP »<sup>158</sup>. Cet élément ne peut être ignoré du SPF Intérieur puisqu'il est le résultat de calculs opérés par ses soins, à la demande du collège d'experts<sup>159</sup>. Or, afin d'obtenir l'annulation des votes « litigieux » et la validation des opérations de dépouillement par les magistrats concernés, le SPF multiplie les déclarations officielles selon lesquelles le bug « n'implique pas d'impact sur la répartition

---

152. « Rapport 2014 », *op. cit.*, point 5.12. Ce point n'apparaissait pas dans la version provisoire du rapport. Il a été ajouté à la suite de celui concernant la dépendance du SFP Intérieur vis-à-vis de la firme privée qui, comme on l'a vu, a été édulcoré d'une version à l'autre (voir *supra* « Rapport 2014 », point 2.3). Dans la version définitive du rapport, le collège amenuise la responsabilité du SFP Intérieur dans la gestion chaotique du bug. Mais dans le même temps, il tient à pointer du doigt sa précipitation.

153. « Rapport 2014 », *op. cit.*, point 5.1.4.

154. *Ibid.*

155. *Ibid.*, point 5.1.3.

156. Voir *supra* « Rapport 2014 », point 2.3.

157. « Rapport 2014 », *op. cit.*, point 5.4.

158. *Ibid.*, point 5.3.4. Cet impact est confirmé par la suite, lors de la dernière évaluation du nombre de votes concernés par le bug (point 5.9).

159. « Rapport 2014 », *op. cit.*, point 5.3.4.



des sièges »<sup>160</sup>. Dès lors, l'information selon laquelle le bug pouvait avoir un impact sur la répartition des sièges a-t-elle été fournie au président du tribunal de première instance d'Eupen ?

Par ailleurs, dans la précipitation, aucune vérification n'a été faite concernant l'éventuel impact du bug sur la répartition des sièges entre candidats d'une même liste alors qu'« (i) est parfaitement possible qu'en cas de proximité du nombre de voix de préférence entre candidats d'une même liste, un siège puisse passer de l'un à l'autre »<sup>161</sup>. À nouveau, le collègue d'experts a pu « constater que c'était bien le cas pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-capitale », au sein duquel un candidat socialiste a été élu « à dix voix près »<sup>162</sup>. Cette donnée capitale a-t-elle été communiquée au président du tribunal de première instance de Bruxelles ? Enfin, l'évaluation du nombre de votes concernés par le bug et communiquée aux magistrats bruxellois et germanophone s'est révélée par la suite erronée. Mais « cette erreur ne pouvait être corrigée au niveau des circonscriptions, les PV étant définitifs »<sup>163</sup>.

On l'aura compris : la dépendance et l'impuissance des magistrats à effectuer un réel contrôle sur le vote électronique ont eu un coût exorbitant sur la fiabilité, l'honnêteté et la régularité du scrutin du 25 mai 2014. En droit, le rôle donné aux magistrats de l'ordre judiciaire dans le contrôle du processus électoral vise à apporter des garanties d'indépendance et d'impartialité permettant de contrebalancer le pouvoir de l'exécutif et du ministre de l'Intérieur sur l'élection. En fait, le vote électronique vide ce contre-pouvoir d'effectivité. Pourtant, en démocratie, la question est centrale : par définition, le ministre de l'Intérieur est un mandataire politique qui appartient à une formation politique et qui fait partie de la majorité sortante. Il n'est donc pas un arbitre neutre de la compétition électorale. En désactivant *de facto* le contrôle des magistrats sur l'élection, le vote électronique supprime donc un contre-pouvoir essentiel pour préserver la libre-compétition électorale et l'honnêteté du scrutin.

Cette désactivation du rôle de surveillance des magistrats est d'autant plus problématique que, par la suite, les assemblées nouvellement composées sont seules compétentes pour contrôler la régularité des opérations électorales et valider les pouvoirs de leurs membres<sup>164</sup>. Pour les nouvelles majorités qui se

160. « Vote électronique : voici l'origine du bug informatique », *Le Soir*, 28 mai 2014 ; « Le bug n'a vicié que 2 000 votes sur 21 millions, selon le SPF Intérieur », *Le Vif-Datanews*, 28 mai 2014 ; « Les votes litigieux annulés à Schaerbeek et à Eupen », *Le Soir*, 29 mai 2014.

161. « Rapport 2014 », *op. cit.*, point 5.6.1.

162. *Ibid.*, point 5.3.5.

163. *Ibid.*, point 5.6.1.

164. Article 48 de la Constitution ; article 31 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ; article 22 de la loi spéciale sur les institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 ; article 50 de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la communauté germanophone.

dessinent au sein de ces assemblées, le scrutin a, par définition, une immense qualité : celle de leur avoir donné les clefs du pouvoir. Dès lors, la tentation de fermer les yeux sur ses défauts n'est-elle pas pressante ? Dans ce contexte, la validation en amont des opérations de dépouillement par des magistrats joue un rôle de légitimation très efficace : en l'absence d'objections de ces magistrats réputés indépendants et impartiaux, la tentation de valider leurs propres pouvoirs devient irrépessible pour les nouveaux élus. C'est donc sans surprise que les différentes assemblées concernées par le bug électoral ont, majorité contre opposition, validé les opérations électorales du 25 mai 2014<sup>165</sup>, en faisant fi du bug, de ses conséquences et des réserves émises par les magistrats bruxellois et germanophones. Puisque le vote électronique s'entend à détourner les regards des parlementaires, de l'État et des juges, qu'en est-il de la recherche scientifique ?

### E. Qui échappe à la recherche scientifique

L'histoire du vote électronique illustre le péril qui guette l'« expertise » produite par la recherche scientifique, en particulier quand elle est sollicitée et financée par les pouvoirs publics : celle d'être utilisée à des fins de légitimation des choix politiques arbitrés par ces derniers<sup>166</sup>. À plusieurs reprises dans l'histoire de l'automatisation électorale belge, la recherche universitaire a été sollicitée par les autorités. Les résultats scientifiques ont été utilisés de manière sélective afin de légitimer la poursuite de l'automatisation électorale. Quand la période de doute et de critique s'installe à l'égard du vote électronique, une étude sur les opérations de vote automatisé de 1995 et 1999 est commandée à la Vrije Universiteit Brussel (VUB). Cette étude démontre que le taux d'abstention diminue en cas de vote automatisé mais que le nombre d'électeurs qui viennent effectivement voter diminue également « parce qu'ils doivent voter automatisé »<sup>167</sup>. Par la suite, le ministre de l'Intérieur affirme lors des travaux parlementaires de la loi du 12 août 2000 qu'« une analyse qualitative a été opérée qui démontre qu'il n'y a pas de modification dans le comportement des électeurs » et qu'« une étude de la VUB a démontré qu'il n'y a aucune influence. On ne distingue aucune rupture de tendance »<sup>168</sup>.

165. « Charles Picqué est élu président du Parlement bruxellois », *RTBF-info*, 10 juin 2014 ; « Le Parlement wallon est installé », *RTBF-info*, 13 juin 2014 ; « Le Parlement de la communauté germanophone valide les élections », *RTBF-info*, 27 juin 2014.

166. Sur ce sujet : J. HABERMAS, *La technique et la science comme idéologie*, Denoël, 1984 ; I. STENGERS, *Science et pouvoir. Faut-il en avoir peur ?*, Labor, 1997.

167. K. DESCHOUWER, J. BUELENS et B. HEYNDELS, *De invoering van het elektronisch stemmen in 1995 et 1999 – De impact op het stemgedrag en op de verkiezingsuitslag*, 1 mei 2000, p. 9.

168. *Doc. Parl., S., s.o., 1999-2000, 2-523/3, p. 8-9.*

