

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N° 158

FÉVRIER 2020

**AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION**

**TRAITEMENT DU VOTE PAR CORRESPONDANCE DANS LES  
LOCAUX DU SERVICE DES VOTATIONS ET ÉLECTIONS**

## LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la Chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les **rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.** Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch/>

## SYNTHÈSE

### *Le contexte de l'audit*

Dans le canton de Genève, le Conseil d'État a pour mission d'organiser et de surveiller les opérations électorales, puis de constater les résultats des opérations électorales. C'est la Chancellerie et ses services, soit la direction du support des opérations de vote (DSOV) et le service des votations et élections (SVE), qui se chargent d'organiser les scrutins.

Les opérations électorales sont contrôlées par la Commission électorale centrale (CEC). La mission de cet organe de surveillance couvre l'entier du processus électoral, de la génération du registre électoral à la publication des résultats.

Depuis l'abandon du vote électronique au printemps 2019, le vote par correspondance représente plus de 90% des bulletins reçus, le solde provenant des bureaux de vote. Les bulletins de vote par correspondance sont traités par le SVE, ce qui représente une partie importante de son activité liée à l'organisation des scrutins. Pour ce faire, il fait appel à du personnel auxiliaire (23 personnes), lequel trie et dépouille les cartes et les bulletins de vote (plus de 93'000 cartes lors de la votation du 24 novembre 2019).

La Cour a reçu, en février 2019, deux communications de la part de collaboratrices auxiliaires du SVE portant sur de potentiels dysfonctionnements relatifs au traitement des bulletins de vote par correspondance et sur des comportements inappropriés de la part d'un collaborateur. Vu la gravité des faits allégués et la proximité de la tenue d'un scrutin, la Cour a dénoncé immédiatement les faits au Procureur général.

Dès mi-mai, la Cour des comptes a entrepris un audit de légalité et de gestion portant sur les processus liés au traitement des votes par correspondance. L'objectif de l'audit était de s'assurer que l'organisation et le fonctionnement du SVE étaient adaptés aux exigences des opérations électorales ainsi qu'aux attentes des citoyens, des autorités et des partis politiques. En outre, il s'agissait de déterminer si le SVE était piloté de manière efficace et faisait l'objet d'une surveillance adéquate. Compte tenu du rôle essentiel que joue la Commission électorale centrale (CEC) dans les opérations électorales, la Cour a décidé d'analyser également son activité.

Si la Cour a analysé le processus du vote par correspondance, elle s'est limitée aux étapes qui se déroulent dans les locaux du SVE. Elle n'a pas effectué d'audit de fraude, cet aspect étant couvert par les investigations du Ministère public.

### *Les éléments relevés par la Cour*

L'audit de la Cour a mis en évidence plusieurs éléments qui ont une incidence sur l'organisation et péjorent le bon fonctionnement du SVE.

La réflexion stratégique menée par la Chancellerie pour répondre aux problématiques que connaît le SVE depuis plusieurs années n'est pas aboutie pour traiter notamment l'absence d'un système d'information intégré, l'inadéquation des locaux du SVE à ses missions et la gestion du personnel auxiliaire.

Le processus de vote par correspondance n'est pas cadré par un système d'information et de gestion intégré, et certaines réconciliations sont effectuées manuellement, sans traçabilité informatique. Il en résulte une perte d'efficacité et un manque d'informations statistiques, pourtant nécessaires au pilotage stratégique et opérationnel de l'activité. De plus, les procédures existantes ne couvrent pas

certaines situations particulières auxquelles sont confrontés les collaborateurs (comme par exemple le matériel de vote renvoyé dans la mauvaise enveloppe).

La gestion et l'encadrement du personnel auxiliaire sont insuffisants. En effet, les auxiliaires ne disposent pas d'une formation ni d'un accompagnement appropriés du fait de l'organisation de leur travail en silo. On ne leur remet pas une documentation facilitant l'exécution de leur travail. Ils ne bénéficient pas d'une écoute suffisante de la part de la hiérarchie et ne font pas non plus l'objet d'une évaluation périodique. Enfin, les risques engendrés par des liens familiaux au sein du personnel n'ont pas été identifiés ni traités de manière adéquate. Cette situation constitue un frein à la communication de dysfonctionnements à l'interne.

De manière générale, ces éléments traduisent le sentiment que les auxiliaires ne sont pas intégrés comme collaborateurs au sein du SVE.

Les locaux vétustes dans lesquels le personnel du SVE travaille ne sont plus adaptés à ses missions, en particulier depuis que le traitement des bulletins de vote par correspondance a pris de l'ampleur. D'une part, ils ne respectent pas les normes en matière de sécurité incendie. D'autre part, ils ne disposent pas d'une surface suffisante, ce qui implique notamment d'effectuer du travail de nuit, de conserver les documents dans des couloirs et de devoir dépouiller le deuxième tour des élections à suffrage majoritaire dans les couloirs du bâtiment. Ils ne sont également plus adaptés pour accueillir des collaborateurs dans des conditions de confort attendu.

Avec l'abandon du vote électronique, la CEC doit redéfinir ses activités de contrôle dans le cadre des opérations électorales. La Cour constate par ailleurs une absence de visibilité de la CEC alors qu'elle est un acteur important et que ses décisions comptent dans les opérations électorales. Or, les constats et les recommandations qu'elle émet à l'issue de ses contrôles lors des scrutins ne sont pas formalisés ni communiqués aux intéressés de manière adéquate.

### ***Les axes d'amélioration proposés par la Cour***

La Cour a adressé neuf recommandations à la Chancellerie et trois à la Commission électorale centrale qui ont toutes été acceptées.

La Cour recommande à la Chancellerie de formaliser les réflexions qu'elle mène depuis plusieurs mois et de mettre en place une réforme de l'organisation et du fonctionnement du SVE, plus particulièrement pour tout ce qui touche au vote par correspondance.

La Cour recommande à la DSOV et au SVE de mettre en place un système d'information qui permet de gérer toutes les étapes d'un scrutin, de suivre les différents matériels de vote et de fournir des indications chiffrées. Elle recommande également au SVE de rédiger des directives sur le traitement des situations particulières de manière à garantir une certaine uniformisation de leur traitement.

La Cour recommande aux cadres du SVE d'informer davantage les auxiliaires sur le fonctionnement et l'organisation du service lors des scrutins de manière à éviter des incompréhensions. Il s'agira aussi de favoriser le dialogue avec le personnel auxiliaire afin d'être à l'écoute de ses préoccupations ; une des mesures proposées consiste à réaliser des entretiens d'évaluation à intervalle régulier. La Cour recommande également aux cadres du SVE de traiter les liens familiaux au sein du service et les dysfonctionnements selon des règles strictes et équitables.

En matière de locaux, le SVE doit conformer sans délai les locaux actuels aux normes de sécurité en matière d'incendie afin de réduire les risques encourus par le personnel. La Cour a d'ailleurs alerté le Conseil d'État à propos des risques incendies encourus par le personnel du SVE.

La Cour recommande à la Chancellerie de mettre à disposition du SVE des locaux adaptés à la nature et au volume de ses activités, ce qui permettra de supprimer le travail de nuit et d'améliorer le confort de travail des collaborateurs. Cette recommandation est à réaliser en tenant compte des progrès technologiques liés aux outils utilisés pour le dépouillement des bulletins de vote, qui pourront faire évoluer le processus du vote par correspondance.

À l'attention de la Commission électorale centrale, la Cour lui recommande d'élargir les contrôles qu'elle effectue sur le vote par correspondance. D'autre part, elle lui suggère d'accroître sa visibilité, notamment au travers de son site internet sur lequel elle pourra publier ses décisions et les documents qu'elle émet, et de formaliser et suivre les recommandations qu'elle adresse aux services concernés, tout en s'assurant de leur mise en place.

#### *Mise en œuvre*

Les recommandations qui sont de la responsabilité unique des audités seront mises en place d'ici au 30 juin 2021. Ces derniers n'ont en revanche pas été en mesure de définir un délai de mise en œuvre de deux recommandations qui dépendent d'autres services de l'État (mise en place d'un système d'information et mise à disposition de nouveaux locaux). Compte tenu de l'importance capitale pour l'organisation et le fonctionnement du SVE de ces deux recommandations, la Cour sera attentive à ce que leur mise en œuvre intervienne dans un délai raisonnable.

## **TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité la Chancellerie (pour elle la chancelière, le directeur du support des opérations de vote, le chef du SVE) et le président de la Commission électorale centrale à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 7 pour la Chancellerie et au chapitre 8 pour la Commission électorale centrale, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place, ainsi que leur délai de réalisation.

La Cour relève avec satisfaction que les entités concernées se sont engagées à mettre en œuvre les recommandations dans des délais raisonnables.

## **OBSERVATIONS DE L'AUDITÉ**

Sauf exceptions, la Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audit. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	9
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	11
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	13
3.1. Bases légales et réglementaires .....	13
3.2. Opérations électorales et canaux de vote.....	14
3.3. Acteurs clés.....	16
3.4. Chiffres clés .....	19
4. ENJEUX STRATÉGIQUES.....	21
4.1. Contexte .....	21
4.2. Constats.....	22
4.3. Risques découlant des constats.....	22
4.4. Recommandations.....	23
4.5. Observations de l'audité .....	23
5. ORGANISATION DU VOTE PAR CORRESPONDANCE .....	25
5.1. Processus de vote par correspondance et système de contrôle interne.....	25
5.2. Encadrement et gestion du personnel du SVE.....	33
5.3. Locaux et équipements du SVE.....	39
6. ACTIVITÉ DE LA COMMISSION ÉLECTORALE CENTRALE .....	44
6.1. Contexte .....	44
6.2. Constats.....	45
6.3. Risques découlant des constats.....	46
6.4. Recommandations.....	46
6.5. Observations de l'audité .....	47
7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - CHA.....	48
8. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - CEC.....	53
9. DIVERS .....	56
9.1. Glossaire des risques.....	56
9.2. Remarques .....	58

## Liste des principales abréviations utilisées

CEC	Commission électorale centrale
CHA	Chancellerie
DC	Dépouillement centralisé
DRH	Direction des ressources humaines de la Chancellerie
DSIC	Direction des systèmes d'information et de communication
DSOV	Direction du support des opérations de vote
LEDP	Loi cantonale sur l'exercice des droits politiques
REDP	Règlement d'application de la LEDP
SVE	Service des votations et élections
Uni Mail	Bâtiment de l'Université de Genève situé à l'avenue du Mail, Genève

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le canton de Genève, c'est le Conseil d'État qui organise et surveille les opérations électorales (art. 46 al.1 de la Constitution cantonale). C'est également le Conseil d'État qui constate les résultats des opérations électorales en se fondant sur le procès-verbal de la récapitulation générale (art. 76 al.1 de la loi sur l'exercice des droits politiques). Du point de vue opérationnel, c'est la Chancellerie et ses services, soit la direction du support des opérations de vote (DSOV) et le service des votations et élections (SVE), qui se chargent d'organiser les scrutins.

Les principales responsabilités du SVE sont le contrôle de la validité des signatures des initiatives et référendums, et l'organisation des scrutins. Le traitement des votes par correspondance est l'activité la plus consommatrice de temps lors d'une opération électorale. Depuis l'abandon du vote électronique au printemps 2019, le vote par correspondance représente environ 93% des votes reçus, le solde provenant des bureaux de vote.

La Cour a reçu, en février 2019, deux communications de la part de collaboratrices du SVE, engagées comme auxiliaires, portant sur de potentiels dysfonctionnements concernant le traitement des bulletins de vote par correspondance et sur des comportements inappropriés de la part d'un collaborateur. Les faits allégués étaient graves puisqu'ils pouvaient être constitutifs d'une fraude électorale. Une opération électorale devant se tenir dans les jours suivant le témoignage des collaboratrices, la Cour a décidé de dénoncer immédiatement les faits au Procureur général.

En date du 13 mai 2019, le Procureur général, après avoir effectué un certain nombre d'investigations, notamment des perquisitions au SVE et au domicile du collaborateur auxiliaire mis en cause, a indiqué en conférence de presse ne pas avoir relevé d'indices d'une fraude électorale avérée. Le jour suivant, la Commission électorale centrale indiquait que le SVE respectait les procédures prévues par la loi concernant notamment le vote par correspondance.

Les premières investigations du Ministère public terminées, la Cour des comptes a décidé d'ouvrir une mission auprès du SVE. Par lettre du 14 mai 2019, elle a informé le président du Conseil d'État de sa décision d'entreprendre un audit de légalité et de gestion portant sur les processus liés au traitement des votes par correspondance. À cet effet, la Cour a couvert les thématiques suivantes :

- Organisation et fonctionnement du service ;
- Niveau de maturité du système de contrôle interne ;
- Adéquation des locaux aux opérations électorales et à la protection des documents ;
- Analyse des processus liés au vote par correspondance.

L'objectif de l'audit était de s'assurer que l'organisation et le fonctionnement du SVE étaient adaptés aux exigences des opérations électorales ainsi qu'aux attentes des citoyens, des autorités politiques et des partis politiques. En outre, il s'agissait de déterminer si le SVE était piloté de manière efficace et faisait l'objet d'une surveillance adéquate. Le Ministère public ayant mené des investigations au sein du SVE, la Cour n'a pas effectué un audit de fraude.

La Cour a également décidé d'analyser l'activité de la Commission électorale centrale (CEC) compte tenu de son rôle important dans les opérations électorales en vertu de la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques. Elle en a ainsi informé le président de la CEC par lettre du 14 juin 2019.

La Cour n'a pas analysé tous les processus liés au vote par correspondance, notamment ceux qui sont exécutés en amont de l'envoi des bulletins de vote aux électeurs, par exemple : l'achat de papier adapté à la lecture optique, la commande des bulletins de vote et des enveloppes de vote, la mise sous pli du matériel de vote, la rédaction des brochures de vote. Ainsi, l'audit couvre les processus à partir du

moment où les enveloppes de transmission (contenant les enveloppes de vote renvoyées par les électeurs avec la carte de vote et le/s bulletin/s de vote) sont remises au SVE (par la Poste, ou dans la boîte à lettres du SVE ou au guichet du SVE).

Par ailleurs, dans le cadre des opérations électorales auxquelles la Cour a assisté, soit celles du 20 octobre (élections fédérales), elle a arrêté ses travaux d'audit au moment où les urnes contenant les bulletins de vote ont été réceptionnées à Uni Mail afin de faire l'objet du dépouillement.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle n'a pas eu connaissance de rapports récents qui ont traité du domaine sous revue. Cependant, elle rappelle qu'elle a réalisé trois audits en 2013. Le premier rapport portait principalement sur le niveau de maturité du système de contrôle interne du SVE<sup>1</sup>, le deuxième sur l'organisation et le déroulement du dépouillement centralisé par la direction de support des opérations de vote<sup>2</sup> et le troisième sur la détermination des coûts informatiques des opérations électorales<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport no 63 sous : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2013-N-62-a-75.html>

<sup>2</sup> Rapport no 74 sous : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2013-N-62-a-75.html>

<sup>3</sup> Rapport no 73 sous : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2013-N-62-a-75.html>

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de juin 2019 et janvier 2020. Elle a conduit cet audit sur la base des documents remis par la Chancellerie, par la direction du support des opérations de vote, par le SVE et par la Commission électorale centrale (CEC).

Elle a également mené plusieurs entretiens ciblés avec :

- La chancelière et le vice-chancelier ;
- Le directeur de la direction du support des opérations de vote ;
- Le chef de service, son adjoint, des collaboratrices et des collaborateurs fixes et auxiliaires du SVE ;
- Le responsable des ressources humaines du département présidentiel ;
- Le responsable du contrôle interne du département présidentiel ;
- Le président, le vice-président et un membre de la commission électorale centrale.

La Cour a procédé à plusieurs observations dans les locaux du SVE avant et pendant les opérations électorales du 20 octobre 2019. Elle s'est également rendue à Uni Mail le 20 octobre pour vérifier la réception des urnes électorales en provenance du SVE.

La Cour a procédé à la revue de dossiers de cadres et collaborateurs du SVE qui sont tenus et conservés à la Chancellerie.

Enfin, la Cour a fait appel à un expert en sécurité pour analyser l'adéquation des locaux du SVE à ses missions (en particulier le traitement du vote par correspondance) et vérifier que la sécurité des documents conservés dans les locaux du SVE était assurée. En outre, il s'est agi de déterminer si les mesures prises par le SVE en matière d'engagement du personnel utilisé pour le dépouillement du vote par correspondance étaient adéquates. Le rapport d'expertise a été remis à la Cour le 18 décembre 2019 et a ensuite été transmis à la Chancellerie.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

### **1<sup>ère</sup> phase : Planification**

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

### **2<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit**

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est

rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

### **3<sup>ème</sup> phase : Récolte d'informations**

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

### **4<sup>ème</sup> phase : Vérification et analyse de l'information**

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

### **5<sup>ème</sup> phase : Proposition de recommandations**

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

### **6<sup>ème</sup> phase : Rédaction du rapport**

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

### **7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport**

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (faisant référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 9.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé aux chapitres 7 (Chancellerie) et 8 (Commission électorale centrale) un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

## 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

Ce chapitre présente les principales bases légales et réglementaires qui précisent l'exercice des droits politiques, l'organisation d'une opération électorale, les canaux de vote, les acteurs cantonaux du système démocratique et les chiffres clés.

### 3.1. Bases légales et réglementaires

La Cour cite dans ce chapitre les principales bases légales et réglementaires qui s'appliquent à l'exercice des droits politiques au niveau fédéral et cantonal.

#### 3.1.1. Législation fédérale

##### ***Constitution fédérale (Cst.)***

La Constitution fédérale garantit les droits politiques à son article 34 et mentionne que « *La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.* » L'exercice des droits politiques est régi par l'article 39 qui postule notamment que la Confédération est en charge des droits politiques au niveau fédéral, alors que les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.

##### ***Loi fédérale sur les droits politiques (LDP) et ordonnance sur les droits politiques (ODP)***

La loi fédérale sur les droits politiques régit le droit de vote et l'exercice de ce droit, les votations et élections, les référendums ainsi que les initiatives populaires. L'article 5 mentionne que l'électeur doit exercer son droit en déposant personnellement son bulletin dans l'urne ou en votant par correspondance. En particulier, l'article 8 de la LDP indique que « *les cantons instituent une procédure simple pour le vote par correspondance. Ils arrêtent notamment les prescriptions tendant à garantir le contrôle de la qualité d'électeur, à assurer un dépouillement sans lacunes du scrutin, à sauvegarder le secret du vote et à prévenir les abus.* ».

##### ***Loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr) et ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (OSEtr)***

Les dispositions de cette loi indiquent les conditions et les modalités qui permettent aux Suisses de l'étranger de prendre part aux votations et élections fédérales, et, de signer des initiatives populaires et des demandes de référendum. La loi précise que les Suisses de l'étranger exercent leurs droits politiques en personne, par correspondance, ou encore par voie électronique.

#### 3.1.2. Législation cantonale

##### ***Constitution cantonale (Cst-GE, A 2 00)***

Les droits politiques sont garantis par l'article 44 de la Constitution cantonale et ont pour objet la participation aux élections et votations, l'éligibilité, ainsi que la signature des initiatives et des demandes de référendum. Selon l'article 46, l'organisation et la surveillance des opérations électorales sont de la responsabilité du Conseil d'État.

## **Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP, A 5 05) et son règlement d'application (REDP, A 5 05.1)**

Les modalités d'organisation des votations et élections, en particulier celles relatives au vote par correspondance, sont détaillées dans la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et son règlement d'application (REDP). L'article 62 de la LEDP indique en effet que :

<sup>1</sup> L'État envoie à l'électeur le matériel nécessaire pour exercer son droit de vote et prend en charge les frais d'acheminement postal, sur territoire suisse, des votes par correspondance.

<sup>2</sup> À la demande d'une commune, l'impression et l'envoi à l'électeur du matériel nécessaire pour une votation communale peuvent être confiés au SVE, qui fixe alors le délai de réception du matériel nécessaire en vue de l'impression. Le montant de la rémunération fixé par voie réglementaire est facturé à la commune.

<sup>3</sup> Pour exercer le vote par correspondance, l'électeur doit renvoyer au SVE le bulletin de vote inséré dans l'enveloppe de vote fermée, d'une part, et la carte de vote dûment remplie et signée, d'autre part.

<sup>4</sup> Pour être enregistré, le vote, dûment authentifié, doit parvenir au SVE au plus tard le samedi précédant la clôture du scrutin à 12h00.

Le contrôle des opérations électorales est effectué par la Commission électorale centrale dont la composition et les responsabilités sont régies par les articles 75A et 75B de la LEDP. De plus, lors de votations et élections, le dépouillement des votes par correspondance peut se faire de manière anticipée le dimanche du scrutin, sous le contrôle de la commission électorale centrale, qu'il s'agisse de votations ou de dépouillements centralisés (articles 67 et 68 LEDP).

## **3.2. Opérations électorales et canaux de vote**

### **3.2.1. Types d'opérations électorales et de scrutins**

#### **Votations**

Les citoyens suisses sont appelés à se prononcer au niveau fédéral généralement quatre fois par année. Le Conseil fédéral est en charge de l'organisation des votations populaires et chaque canton assure l'exécution de la votation sur son territoire et arrête les mesures nécessaires (article 10 LDP). La Chancellerie fédérale prend les mesures nécessaires à l'exécution du scrutin, elle élabore les explications destinées aux citoyens et les soumet au Conseil fédéral pour décision. La Confédération met à disposition des cantons les textes soumis à la votation et les bulletins de vote. L'article 11 alinéa 3 de la LDP précise que les électeurs reçoivent, au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation, mais au plus tard trois semaines avant cette date, les documents qui, au regard du droit cantonal, leur permettent d'exprimer valablement leur vote (bulletin de vote, carte de légitimation, enveloppe électorale).

La population genevoise vote en principe quatre fois par année sur des sujets fédéraux, cantonaux et communaux. Le Conseil d'État fixe la date des opérations électorales cantonales et communales au plus tard 15 semaines avant le dernier jour du scrutin. Dans la mesure du possible, les votations cantonales ont lieu à la même date que les votations fédérales. Les citoyens reçoivent le matériel de vote au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation, mais au plus tard trois semaines avant cette date (article 53 alinéa 1 LEDP). Les bulletins de vote sont imprimés par le SVE pour les votations fédérales, cantonales et communales.

La loi ou la délibération soumise à référendum et l'initiative sont acceptées lorsqu'elles réunissent la majorité absolue des suffrages, ou plus précisément le nombre de voix immédiatement supérieur à la moitié du total des votes valables (article 94 LEDP).

## **Élections**

La population suisse élit l'Assemblée fédérale, soit 200 élus pour le Conseil national et 46 élus pour le Conseil des États.

Les cantons établissent les bulletins électoraux du Conseil national et du Conseil des États et les font remettre aux électeurs au plus tôt quatre semaines, mais au plus tard trois semaines avant le jour fixé pour l'élection (article 33 LDP).

Sur le plan cantonal et communal, les citoyens genevois élisent les membres du Grand Conseil, du Conseil d'État, de la Cour des comptes, du Pouvoir judiciaire (canton), du Conseil municipal et du Conseil administratif ou des maires et adjoints (communes).

Les électeurs reçoivent de l'État au plus tard 10 jours avant le jour des élections cantonales et communales, les bulletins électoraux et une brochure explicative. Pour le second tour des élections au système majoritaire, le délai est de 5 jours avant la date du second tour. Les Suisses de l'étranger reçoivent le matériel de vote de l'État, au plus tôt quatre semaines avant les élections cantonales. Pour le second tour des élections au système majoritaire, ils les reçoivent le plus tôt possible (article 54 de la LEDP).

## **Modes de scrutin**

Il existe deux modes de scrutin pour les élections : le scrutin proportionnel et le scrutin majoritaire.

Les élections au système majoritaire sont caractérisées par des électeurs votant pour des personnes. Les sièges sont attribués aux candidats qui obtiennent le plus de voix. Ce mode de scrutin est employé pour les élections du Conseil des États, du Conseil d'État, du Pouvoir judiciaire, de la Cour des comptes, du Conseil administratif ou des maires et adjoints. L'élection se déroule en un ou deux tours.

Le scrutin proportionnel permet une représentation d'un grand nombre de partis politiques, proportionnellement aux nombres de suffrages récoltés. Les électeurs votent pour des listes de partis et chaque parti obtient un nombre de sièges proportionnel au total des voix obtenues. Ce type de scrutin est utilisé pour les élections du Conseil national, du Grand Conseil et du Conseil municipal. L'élection se déroule sur un seul tour.

Dans le canton de Genève, le dépouillement des élections au système proportionnel se fait de manière centralisée (article 66 alinéa 3 et article 68 LEDP).

## **Dépouillement centralisé**

Le dépouillement centralisé est un dispositif non pérenne qui est utilisé lors de chaque élection au système proportionnel. Il est conduit par la Chancelière en qualité de présidente du dispositif.

Ce dispositif est déployé dans les locaux de Uni Mail parce qu'il fait appel à plusieurs centaines de personnes en même temps, à savoir d'une part, des collaborateurs provenant des services de l'État, d'autre part, des volontaires ou jurés qui sont convoqués pour officier le dimanche du scrutin dans différents services du dispositif.

### 3.2.2. Canaux de vote

#### *Organisation générale*

Depuis l'abandon du vote électronique par décision du Conseil d'État le 19 juin 2019, l'exercice du droit de vote peut s'effectuer par deux canaux : le local de vote ou le vote par correspondance.

Ainsi, pour chaque scrutin, 67 locaux de vote, répartis dans les différentes communes ou quartiers du canton de Genève, accueillent les citoyens les dimanches de votations de 10h00 à 12h00. L'organisation et l'aménagement des locaux de vote sont régis par les articles 32 à 49 de la LEDP ainsi que par les articles 5 à 7 du REDP. Pour les votations, et après la clôture du scrutin, les jurés électoraux ouvrent les urnes et procèdent au dépouillement des bulletins des citoyens qui se sont rendus au local de vote (article 66 LEDP). Toutefois, si moins de 15 bulletins ont été déposés, l'urne n'est pas dépouillée au sein du local de vote pour des raisons de confidentialité ; c'est le SVE qui le fait.

Les citoyens ont aussi la possibilité de voter par correspondance. Ils renvoient alors le matériel de vote au SVE par la Poste ou déposent directement leur enveloppe de vote dans les locaux du SVE. Le citoyen peut voter dès réception de son matériel électoral (articles 61 et 62 LEDP).

#### *Dépouillement*

Lors des votations et élections au système majoritaire, le dépouillement des bulletins de vote est effectué au SVE à l'aide des machines à lecture optique.

Pour une élection proportionnelle, plus complexe, le dépouillement s'effectue de manière centralisée à Uni Mail le jour du scrutin et mobilise plusieurs centaines de jurés (voir explications plus haut).

Pour tous les types de scrutins, le dépouillement des votes par correspondance s'effectue de manière anticipée le dimanche du scrutin, sous le contrôle de la commission électorale centrale (articles 67 et 68 al. 2 LEDP).

### 3.3. Acteurs clés

Les acteurs clés qui sont chargés de l'organisation et du dépouillement des opérations électorales sont le Conseil d'État et les services de la Chancellerie : la chancelière et le vice-chancelier, la direction du support des opérations de vote (DSOV), le SVE. En outre, la Commission électorale centrale (CEC) joue un rôle important mais est une entité indépendante de la Chancellerie.

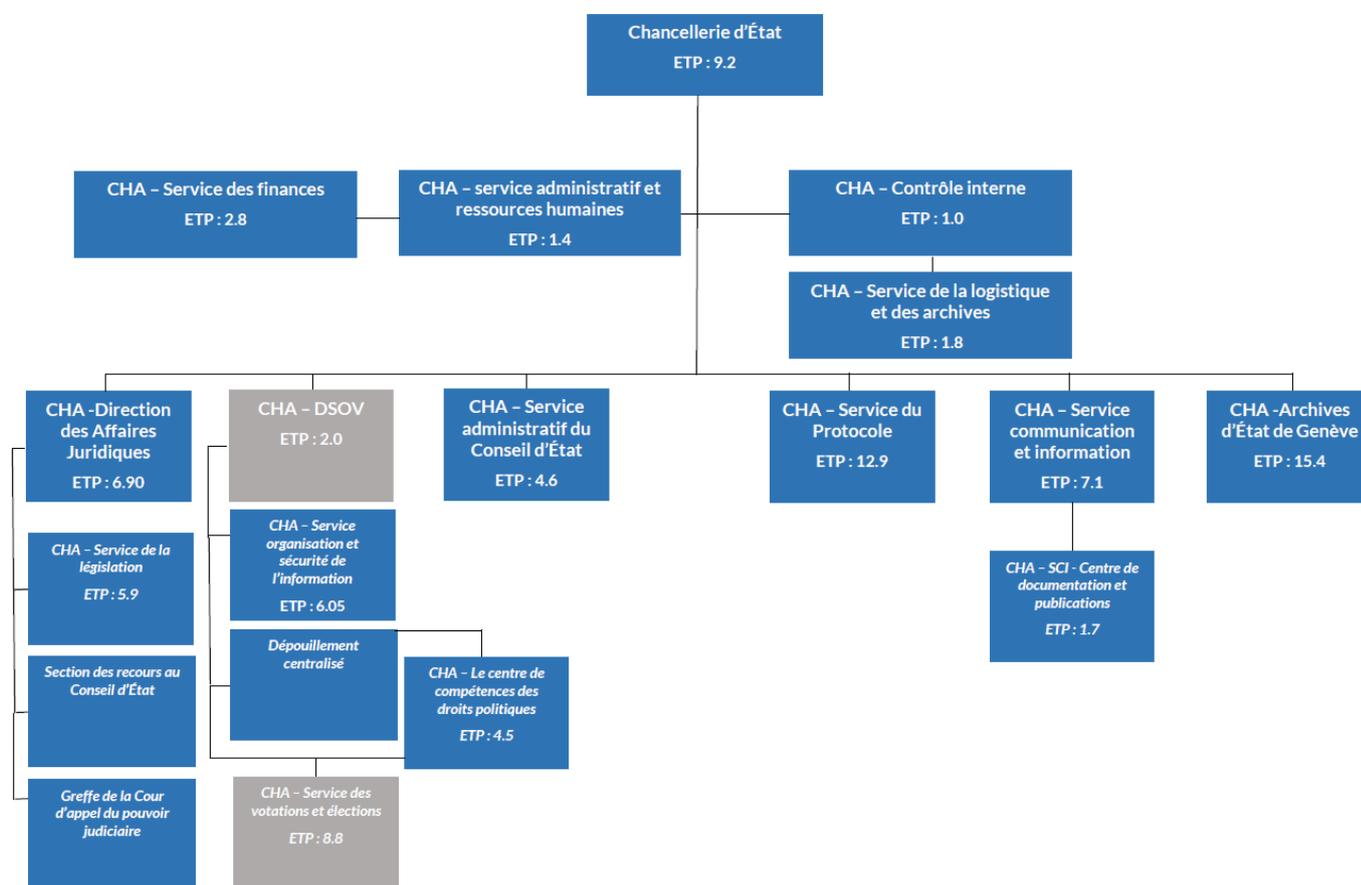
#### 3.3.1. Le Conseil d'État

Conformément à la Constitution cantonale, c'est le Conseil d'État qui organise et surveille les opérations électorales (art. 46 al. 1 Cst).

C'est également le Conseil d'État qui constate les résultats des opérations électorales en se fondant sur le procès-verbal de la récapitulation générale (art. 76 al.1 LEDP). Cette dernière est effectuée par la Chancellerie d'État sous le contrôle de la Commission électorale centrale.

### 3.3.2. La Chancellerie

L'organigramme de la Chancellerie se présentait de la manière suivante à fin décembre 2019 :



La Chancellerie d'État assume les fonctions d'état-major du gouvernement cantonal. Dans ce cadre, elle assume de nombreuses fonctions, dont l'organisation et la promotion de l'exercice des droits politiques, qu'il s'agisse d'élections ou de votations communales, cantonales ou fédérales<sup>4</sup>.

C'est le SVE qui est en charge de l'organisation effective de l'exercice des droits politiques.

### 3.3.3. La direction du support et des opérations de vote (DSOV)

La DSOV assure notamment la surveillance ainsi que la direction du SVE et du centre de compétences des droits politiques. Elle assume la direction générale de l'organisation des scrutins et des dépouillements centralisés.

<sup>4</sup> Source : <https://www.ge.ch/organisation/Chancellerie-etat/nos-missions>

### 3.3.4. Le Service des votations et élections (SVE)

La principale mission du SVE est de gérer l'ensemble des processus liés aux opérations électorales, tout en veillant à la bonne application des lois fédérales et cantonales sur l'exercice des droits politiques. Le SVE doit également assurer la coordination et la planification entre les différents services de l'État, les communes et les mandataires externes à l'administration, tels que la Poste à titre illustratif.

Plus particulièrement, le SVE assure les activités suivantes :

- La préparation du scrutin (création du registre des électeurs, enregistrement des candidatures, création et expédition du matériel de vote) ;
- L'exécution du scrutin (traitement des votes par correspondance, suivi de la participation, traitement des problèmes, help desk) ;
- Le dépouillement du scrutin par lecture optique (votations et élections majoritaires) ;
- La destruction du matériel électoral après validation ;
- La gestion du rôle électoral des Suisses de l'étranger ;
- Procède aux contrôles des initiatives et référendums sur le plan cantonal et communal (autorisation de récolter, publications, contrôle des signatures) ;
- Procède au contrôle des signatures à l'appui d'initiatives ou référendums sur le plan fédéral pour le compte de 43 communes (plus de 99 % électeurs) ;
- Le fonctionnement des locaux de vote (directives, convocation des juré-es, envoi des urnes et du matériel électoral, soutien en cas de difficulté) et encadrement des délégué-es envoyé-es dans les locaux de vote pour des missions particulières ;
- L'organisation et/ou le dépouillement d'élections spéciales (représentants du personnel aux Conseils d'administration des HUG/SIG/AIG/TPG, commissions de personnel dans les départements de l'Etat, etc.).

Les directives et procédures du SVE couvrent toutes les étapes d'une opération électorale : la préparation d'un scrutin, la réception et le traitement des votes, le dépouillement et l'achèvement d'un scrutin, la gestion des initiatives et référendums ainsi que la gestion et l'administration des éléments de droits politiques.

Les cantons de Bâle-Ville et de Genève sont les deux seuls cantons à disposer d'un service permanent des votations et élections. Ailleurs, ce sont les communes qui sont chargées d'organiser les opérations électorales, le canton n'ayant qu'un rôle de coordination et de consolidation des résultats.

### 3.3.5. La Commission électorale centrale (CEC)

Depuis 2010, les opérations électorales sont contrôlées par une Commission électorale centrale. La loi sur l'exercice des droits politiques et la loi sur les commissions officielles du 18 septembre 2009 lui sont applicables. Le canton de Genève est le seul canton à disposer d'une telle autorité de surveillance.

La CEC est composée d'un membre par parti représenté au Grand Conseil et de 4 membres indépendants, ainsi que de 5 membres suppléants désignés par le Conseil d'État, pour une période correspondant à une législature du Grand Conseil (article 75A LEDP).

Elle a accès à toutes les opérations du processus électoral et peut procéder à des contrôles, en tout temps, indépendamment d'une opération électorale. Les irrégularités constatées par les membres de la CEC doivent être rapportées à son président, qui transmet l'information à la Chancellerie d'État ou, avant les opérations de dépouillement, au SVE (article 75B LEDP).

L'activité de la CEC est une pure activité d'observation. La non-signature (en cas de désaccord avec les résultats par exemple) du procès-verbal récapitulatif des résultats d'un scrutin à l'issue de celui-ci n'a aucune conséquence juridique.

Selon son président, elle a pour rôle principal de créer la confiance dans les institutions démocratiques auprès du public en garantissant que le processus électoral soit observé.

### 3.3.6. Les électeurs

#### ***Les électeurs de nationalité suisse résidant en Suisse***

Les citoyens de nationalité suisse et domiciliés en Suisse disposent des droits politiques fédéraux dès l'âge de 18 ans. La résidence dans le canton de Genève est une condition d'octroi des droits politiques cantonaux et communaux.

#### ***Les électeurs de nationalité suisse résidant à l'étranger***

Les Suisses de l'étranger peuvent prendre part aux votations et élections fédérales au moyen du vote par correspondance. Ils peuvent aussi signer des initiatives populaires et des demandes de référendum aux conditions suivantes :

- Avoir élu domicile à l'étranger ;
- Être de nationalité suisse ;
- Avoir 18 ans révolus ;
- Être immatriculé auprès d'une représentation suisse et avoir fait une demande d'inscription au rôle électoral genevois.

Le canton de Genève offre la possibilité aux Suisses de l'étranger de prendre part aux votations et élections cantonales. Cependant, depuis l'abandon du vote électronique, il devient difficile pour cette population d'exercer ses droits. En effet, avec la réduction des délais entre le premier et le deuxième tour d'une élection majoritaire (actuellement trois semaines), il est d'autant moins assuré que le bulletin de vote soit reçu par le SVE dans le délai nécessaire.

#### ***Les électeurs de nationalité étrangère***

À Genève, les citoyens de nationalité étrangère disposent depuis 2005 du droit de vote et des droits populaires au niveau communal dès l'âge de 18 ans, à condition de résider légalement en Suisse depuis huit ans. En revanche, ils ne sont pas éligibles.

## 3.4. Chiffres clés

### **Service des votations et élections**

Le canton de Genève compte 265'000 électeurs pour les votations fédérales et cantonales (y compris 26'600 Suisses à l'étranger), 70'000 électeurs étrangers pour les votations ou élections communales et 67 arrondissements électoraux. L'organisation d'un scrutin dure en moyenne 17 semaines.

L'évolution des charges relatives au SVE se présente comme suit<sup>5</sup> :

	2015	2016	2017	2018
<b>Charges SVE</b>	5 114 065	4 773 423	3 877 047	5 881 438
<i>dont: coûts du personnel auxiliaire</i>	675 259	550 796	365 555	659 078
<b>Nombre de postes fixes</b>	8,8	8,8	8,8	8,8
<b>Nombre d'auxiliaires</b>	23	23	23	23

La variation des charges (dont les coûts du personnel auxiliaire) s'explique par le nombre d'opérations électorales par année. En année électorale (2015 et 2018), les charges augmentent.

### **Participation des électeurs par canaux de vote**

Le taux de participation (%) ainsi que les canaux de vote utilisés, exprimés en nombre et en pourcentage de cartes d'électeurs reçues, sont présentés ci-dessous :

Scrutin par nombre de votants (nombre de cartes d'électeurs reçues)	Par correspondance		Au local de vote		Électronique		Total	Taux de participation
	En nombre de cartes	En pourcentage	En nombre de cartes	En pourcentage	En nombre de cartes	En pourcentage		
<b>2019</b>								
Votation du 24 novembre	93 128	94	5 701	6	-	-	98 829	36,8
Élection fédérale du 10 novembre	82 745	94	5 295	6	-	-	88 040	32,8
Élections fédérales du 20 octobre	96 413	92	8 256	8	-	-	104 669	39,0
Votation du 19 mai	87 554	73	9 902	8	23 177	19	120 633	45,3
Votation du 10 février	88 663	76	6 293	5	21 410	18	116 366	43,8
<b>2018</b>								
Votation du 25 novembre	89 161	76	5 708	5	21 796	19	116 665	44,1
Votation du 23 septembre	79 807	76	5 609	5	19 460	19	104 876	39,7
Votation du 10 juin	74 859	77	5 021	5	17 222	18	97 102	36,9
Élection cantonale du 6 mai	68 797	75	4 910	5	18 231	20	91 938	35,0
Élections cantonales du 15 avril	77 428	76	7 653	8	16 718	16	101 799	38,8
Votation du 4 mars	108 950	78	6 975	5	24 388	17	140 313	53,6
<b>2017</b>								
Votation du 24 septembre	90 621	76	8 348	7	20 335	17	119 304	45,9
Votation du 21 mai	85 594	77	6 714	6	19 020	17	111 328	43,2
Votation du 12 février	100 190	79	5 805	5	20 811	16	126 806	49,4
<b>2016</b>								
Votation du 27 novembre	92 866	80	7 352	6	15 629	13	115 847	45,4
Votation du 25 septembre	95 810	83	8 209	7	11 975	10	115 994	45,7
Votation du 5 juin	107 589	82	10 675	8	12 449	10	130 713	51,6
Votation du 28 février	117 022	84	9 405	7	12 693	9	139 120	55,4

Il ressort de ces données que le vote par correspondance avait diminué au profit du vote électronique, le premier passant de 84% en février 2016 à 73% en mai 2019 alors que le second passait de 9% à 19% pour les mêmes dates. Depuis l'abandon du vote électronique, les électeurs se sont probablement reportés sur le vote par correspondance, lequel représente 94% du total des cartes d'électeurs reçues lors de la votation du 24 novembre 2019. Le vote au local de vote reste stable et se situe entre 5% et 8% par opération.

<sup>5</sup> Source : CFI – situation comptable. Les informations sur l'évolution des collaborateurs fixes et auxiliaires ont été fournies par les ressources humaines de la Chancellerie le 9 juillet 2019.

## 4. ENJEUX STRATÉGIQUES

### 4.1. Contexte

La démocratie directe est l'une des spécificités du système politique suisse<sup>6</sup>. Le peuple participe largement aux décisions politiques sur le plan fédéral, cantonal et communal. Cette spécificité se traduit par le fait que la population suisse vote en principe quatre fois par année sur des sujets fédéraux, cantonaux et communaux. L'élection des représentants politiques, à ces trois niveaux, a également lieu régulièrement.

Les droits politiques sont garantis par la Constitution cantonale. Ils sont l'une des expressions du droit fondamental de la liberté d'opinion et d'expression également prévu par la Constitution cantonale genevoise (art. 26).

L'organisation des scrutins populaires relève de la garantie des droits politiques. Il s'agit donc d'une tâche prioritaire de la Chancellerie. Cette dernière doit ainsi examiner de manière continue l'organisation des opérations électorales, en particulier les processus et les moyens techniques à disposition pour effectuer le dépouillement des votes. En outre, la Chancellerie doit assurer un contrôle permanent du fonctionnement des acteurs en charge des scrutins, et plus particulièrement du service des votations et élections qui traite, entre autres activités, du vote par correspondance.

Après l'abandon du vote électronique en juin 2019, le vote par correspondance recouvre environ 93% des votes reçus, le solde provenant des bureaux de vote. Dès lors, les enjeux liés à ce canal de vote et aux acteurs qui en sont responsables sont importants pour pouvoir assurer en tout temps le respect des droits politiques des citoyens genevois.

Or, en février 2019, deux auxiliaires se rendent dans les locaux de la Cour pour faire part de leurs soupçons quant aux agissements d'un collègue et dénoncer des comportements dysfonctionnels. Les problèmes dénoncés à propos de l'organisation et du fonctionnement de ce service pouvaient faire naître des doutes quant à la qualité des prestations rendues par ledit service. En résumé, ces événements se sont déroulés de la manière suivante tels que décrits par le Procureur général dans sa conférence de presse du 13 mai 2019<sup>7</sup>:

- En février, deux collaboratrices auxiliaires sont entendues, à leur demande, par la Cour des comptes et ont mis en cause un collègue qui se serait livré à des manipulations de bulletins ;
- Vu la proximité du scrutin de février, la Cour dénonce la situation au Procureur général qui ouvre une procédure pénale pour fraude électorale, corruption et consommation de stupéfiant à l'encontre du collègue (prévenu) mis en cause par les deux auxiliaires ;
- Le 9 mai, le Procureur général effectue une perquisition des locaux du SVE et du domicile du prévenu. Il indique avoir découvert dans le bureau du prévenu et d'une des auxiliaires du SVE du matériel de vote ouvert et non ouvert concernant les Suisses de l'étranger, ainsi que dans les poubelles des locaux du SVE, du matériel de vote concernant des opérations électorales passées, des cartes de vote de personnes décédées, des duplicatas de cartes de vote et des bulletins de vote déchirés ;
- Le 13 mai, devant l'imminence du scrutin du 19 mai, le Procureur général tient une conférence de presse en indiquant qu'au stade actuel de l'enquête, il n'a aucun indice qu'une fraude électorale ait été commise et que les résultats aient été affectés par une volonté délibérée, que ce soit pour les scrutins passés ou en cours. En outre, il ne possède aucun indice d'une

---

<sup>6</sup> <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/fr/home/politik/uebersicht/direkte-demokratie.html>

<sup>7</sup> <https://www.radiolac.ch/actualite/je-nai-aucun-indice-quune-fraude-electorale-ait-ete-commise/>

corruption. En revanche, il indique qu'il avait constaté des processus qui ne semblaient pas toujours appliqués avec la rigueur que l'on peut attendre, l'absence de mécanisme permettant à des collaborateurs de faire remonter leurs constatations auprès de leur hiérarchie, des relations interpersonnelles qui étaient extrêmement complexes, une ambiance lourde, et des dénonciations fluctuantes, peu compréhensibles et difficiles à expliquer dans tous leurs ressorts.

Compte tenu des dysfonctionnements allégués en février auprès de la Cour par les deux auxiliaires et des déclarations du Procureur général, la Cour a décidé d'analyser les processus liés au vote par correspondance au sein du SVE. Cette analyse a porté sur la définition du processus, sur les conditions logistiques dans lesquelles s'effectue le travail et sur les personnes qui sont actives, à un titre ou à un autre, dans le vote par correspondance. Les résultats des travaux figurent au chapitre 5.

## 4.2. Constats

### ***Constat 1 : Une réflexion stratégique à concrétiser***

La Cour relève que certaines des problématiques identifiées ci-dessous et traitées en détail au chapitre 5, affectent le fonctionnement du SVE depuis plusieurs années et sont connues de la Chancellerie. Cependant, malgré les enjeux importants liés à l'exercice des droits politiques, ni la Chancellerie, ni le SVE n'ont mené de réflexion formalisée et aboutie sur les mesures à prendre au vu des problèmes rencontrés. Ces derniers portent principalement sur les points suivants :

- L'absence d'un système d'information qui permet de disposer de la traçabilité des bulletins de vote, depuis leur arrivée au SVE jusqu'à leur destruction (voir chapitre 5.1 pour plus de détails) ;
- La conduite et la gestion du personnel auxiliaire qui n'est pas toujours conforme aux bonnes pratiques (voir chapitre 5.2 pour plus de détails) ;
- L'inadéquation des locaux, que ce soit en matière de configuration, de surfaces disponibles ou de possibilités d'adaptation à l'évolution des opérations électorales (voir chapitre 5.3 pour plus de détails).

## 4.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels** sont avérés en l'absence d'une stratégie formalisée du SVE et ont conduit à des dysfonctionnements (décrits dans le chapitre 5) qui n'ont pas été identifiés par la hiérarchie du service.

Le **risque d'image** est avéré parce que les citoyens et les politiques doutent de la fiabilité des résultats des opérations électorales.

Le **risque de contrôle** tient à une supervision perfectible de la Chancellerie sur l'organisation et le fonctionnement du SVE qui a conduit à la situation constatée par la Cour.

## 4.4. Recommandations

### **Recommandation 1 (cf. constat 1) : Concrétiser la réflexion stratégique**

La Cour recommande à la Chancellerie de procéder à une réflexion approfondie pour trouver des solutions aux problèmes que rencontre le SVE. Cela doit passer par les actions suivantes :

- Faire un bilan de la situation actuelle du SVE (ce qui fonctionne bien et ce qui doit être amélioré) sur différentes thématiques, par exemple : les locaux, le personnel, le processus de vote par correspondance ;
- Analyser l'évolution du vote par correspondance, notamment en fonction des outils informatiques qui seront disponibles à brève échéance ou qui le sont déjà (par ex. les scanners) et déterminer leur impact sur le processus lui-même, que ce soit en matière de locaux à disposition, de personnel (nombre et compétences) ou de temps nécessaire au dépouillement. Cette étape doit également tenir compte de l'éventuelle réintroduction du vote électronique et de son impact sur le vote par correspondance ;
- Enclencher un processus de réforme sur différents points (locaux, processus de vote par correspondance, système de lecture des bulletins de vote) ;
- Analyser la pertinence de maintenir des collaborateurs dans le statut d'auxiliaire, en particulier pour ceux qui ont un taux d'activité supérieur à 50% et qui sont présents, pratiquement de manière permanente au SVE ;
- Améliorer la communication du SVE, notamment envers les autorités politiques pour faire entendre ses besoins, s'agissant d'un droit fondamental des citoyens.

Cette réflexion devrait être gérée comme un projet avec un responsable, des objectifs et un calendrier de mise en œuvre avec des délais courts vus les problèmes identifiés depuis plusieurs années déjà.

## 4.5. Observations de l'audité

Recommandation 1:  acceptée  refusée

### **Observations de l'audit :**

Concernant la recommandation relative à la réflexion à conduire sur le SVE, nous rejoignons son importance. C'est avec cette même préoccupation que l'état-major renouvelé de la chancellerie pour la nouvelle législature 2018-2023 a impulsé un travail dès l'été 2018, afin d'identifier les mesures prises relatives à la fiabilité des processus et à la maîtrise des risques et de définir les mesures restant à prendre. La réflexion a été engagée au sein d'un groupe de travail début 2019 sous l'égide de la chancellerie avec pour but de traiter l'évolution et l'organisation du service, notamment en lien avec la retraite du chef de service annoncée pour l'année 2022.

Le rapport sur les risques du département présidentiel daté du 23 mars 2019 fait spécifiquement référence à ce travail et souligne : "le service a également prévu la mise en place d'un plan de transfert de compétence et des connaissances clés permettant d'identifier toutes les activités et d'en assurer la relève. Une réflexion plus large sera également menée pour définir la future organisation du SVE".

Concernant la supervision du service, le SVE est en lien très régulier avec la chancellerie du fait notamment de l'existence de séances hebdomadaires réunissant les directeurs et les chefs de service, y compris des fonctions support (contrôle interne, RH, logistique et finance), ainsi que d'un comité de direction mensuel dans la même composition, sous l'égide de la chancellerie. A cela s'est ajoutée une démarche "objectifs" initiée au printemps 2019 et menée sous l'égide de la Chancellerie (état-major et contrôle interne), au sein de tous les services du département présidentiel.

L'évolution du vote par correspondance est une thématique effectivement importante, d'autant plus comme le relève la Cour avec l'arrêt de la solution genevoise du vote électronique décidé fin 2018. C'est un sujet qui a beaucoup occupé la DSOV et la chancellerie jusqu'au printemps 2019, date de l'arrêt effectif de la solution genevoise. La réflexion est en cours au niveau fédéral sur l'évolution du dossier de vote électronique. La clarification de la situation permettra d'aller plus loin dans l'analyse de l'évolution du vote par correspondance comme premier canal de vote.

S'agissant du statut d'auxiliaire, c'est un statut, conforme à la loi et au règlement (LPAC, RPAC), qui a été confirmé par l'office du personnel de l'Etat. Ce statut permet de tenir compte des changements importants dans la volumétrie des besoins en ressources humaines en lien avec le nombre de scrutins, d'initiatives et de référendums. Nous prenons note de la recommandation de l'analyse de pertinence de ce statut pour les auxiliaires qui ont un taux supérieur à 50% et analyserons si ces cas doivent être appréhendés différemment.

De manière globale, les recommandations de la Cour nous permettront de renforcer et formaliser les réflexions en cours. L'audit veillera à leur donner une structure projet comme recommandé.

## 5. ORGANISATION DU VOTE PAR CORRESPONDANCE

Dans ce chapitre, la Cour a choisi de traiter d'abord le processus de vote par correspondance, puis la gestion du personnel et enfin la gestion des locaux.

### 5.1. Processus de vote par correspondance et système de contrôle interne

#### 5.1.1. Contexte

Les activités du SVE comprennent le traitement des votes par correspondance. Introduit de manière automatique en 1995 dans le canton de Genève, il représente aujourd'hui le canal de vote le plus utilisé par les citoyens genevois<sup>8</sup>.

La Cour a observé au SVE les principales étapes du processus de vote par correspondance. Ces observations ont porté sur les opérations électorales suivantes :

- Premier tour de l'élection complémentaire d'un-e adjoint-e au maire de la commune d'Anières du 15 septembre 2019 et premier tour de l'élection complémentaire d'un-e membre du Conseil administratif de la commune de Bellevue du 15 septembre 2019. La Cour a examiné le processus de vote par correspondance dans les locaux du SVE en date du 13 septembre 2019 ;
- Élection du Conseil national et premier tour de l'élection du Conseil des États du 20 octobre 2019. L'observation du processus par la Cour s'est effectuée le 16 et le 19 octobre dans les locaux du SVE ainsi que le 20 octobre au SVE pour le transport des urnes, puis à Uni Mail pour la réception des urnes et la numérisation des bulletins du Conseil national. La Cour a également participé à la première séance de la CEC tenue le 20 octobre en début de matinée.

La Cour tient à préciser qu'elle n'a pas été en mesure d'examiner l'intégralité du processus de vote par correspondance, ce dernier se déroulant sur une période de trois semaines à un mois. De plus, la Cour rappelle que le dépouillement des votes et la récapitulation des résultats sont exclus du périmètre de la présente mission d'audit.

Les principales étapes du vote par correspondance sont formalisées dans la procédure interne « *Traitement des votes par correspondance* » et peuvent être décrites comme suit :

---

<sup>8</sup> En matière de volumétrie, le SVE a traité, en moyenne pour l'année 2019, 89'782 votes (cartes d'électeurs) reçus par correspondance par votation, ce qui représente 81% du total des votes (source : OCSTAT, moyenne des scrutins du 24 novembre 2019, 19 mai 2019 et 10 février 2019). Pour la votation du 24 novembre 2019, marquée par l'abandon du vote électronique, le SVE a traité 93'128 votes (cartes d'électeurs) reçus par correspondance, soit 94% du total des votes (source : OCSTAT). Les élections des conseillers nationaux et des conseillers aux États (1er tour) de 2019 ont donné lieu au traitement de 96'413 cartes d'électeurs reçues par correspondance (92% du total des votes), alors que le second tour de l'élection des conseillers aux États a rassemblé 82'745 cartes d'électeurs par correspondance, soit 94% du total (source : OCSTAT). Le vote électronique n'a pas été proposé pour ces deux opérations électorales. Comme mentionné au chapitre 3.2.2, le SVE procède au dépouillement des votations et des élections au système majoritaire (Conseil des États) à l'aide de machines à lecture optique dans ses locaux. Les bulletins de vote des élections au système proportionnel (Conseil national) reçus par correspondance sont traités au SVE et dépouillés de manière centralisée à Uni Mail.

## **Principales étapes du vote par correspondance**

### **Activités de l'équipe courrier**

L'équipe courrier, composée de 3 collaboratrices auxiliaires, réceptionne les caisses livrées par la Poste qui contiennent les votes par correspondance (enveloppes de transmission). Le contenu de chaque caisse est estimé, mais pas compté.

Les caisses sont ensuite entreposées dans le couloir du SVE et les trois opératrices se chargent d'ouvrir les enveloppes de transmission à l'aide des ouvreuses puis de les remettre à l'équipe jour pour le tri.

### **Activités de l'équipe de jour**

L'équipe jour réceptionne les enveloppes de transmission et vérifie que les cartes de vote soient signées et que la date de naissance soit correctement renseignée. Si une carte de vote n'est pas signée ou si la date de naissance est erronée ou absente, elle est retournée à l'électeur pour être complétée ou corrigée, pour autant qu'elle ne soit pas considérée comme nulle ; suivant le type d'opération électorale, plusieurs milliers d'enveloppes sont retournées aux électeurs. Ensuite, les cartes et les enveloppes de vote sont rassemblées par arrondissement électoral.

Puis, l'équipe jour inscrit sur l'enveloppe de vote le numéro d'arrondissement et prépare des paquets de 50 cartes et enveloppes assemblées pour la saisie des cartes. Cette étape fait l'objet d'un contrôle des « quatre yeux ». L'équipe courrier récupère les enveloppes de transmission et vérifie qu'elles ne contiennent pas du matériel de vote non détecté par l'équipe jour.

Les cartes de vote sont ensuite scannées à l'aide du lecteur de code-barre afin d'enregistrer les votes, de contrôler que l'électeur n'ait pas déjà voté et que la date de naissance ne soit pas erronée. Les opérateurs vérifient que le nombre de cartes saisies correspond au nombre d'enveloppes de vote puis les séparent. Les enveloppes de vote sont conservées dans les salles des urnes en attente de traitement par l'équipe de nuit.

L'équipe jour est supervisée par la suppléante de la responsable des auxiliaires. Comme mentionné dans le chapitre 5.2.1, le matériel de vote sensible est conservé dans les salles des urnes qui sont verrouillées et plombées. La distribution des clés est documentée et fait l'objet d'un registre permettant ainsi la traçabilité des accès au matériel de vote sensible. Le déplombage des salles des urnes par l'équipe jour est effectué par deux personnes qui signent le formulaire ad hoc de contrôle des plombs. Les collaborateurs qui plombent et déplombent les salles doivent être différents. De plus, les locaux dans lesquels le matériel de vote sensible est conservé doivent systématiquement être occupés par deux collaborateurs au moins.

### **Activités de l'équipe de nuit**

L'équipe de nuit procède à l'ouverture des enveloppes de vote. À ce stade du processus, il existe quatre options :

- Le bulletin est valide et sera entreposé dans une urne qui correspond à l'arrondissement de l'électeur ;
- Le bulletin est illisible à la lecture optique et sera transmis à la responsable des auxiliaires pour être numéroté, reconditionné et entreposé dans une urne (original gardé et numéroté également afin de maintenir la traçabilité des bulletins refaits). Cette étape fait l'objet d'un contrôle des « quatre yeux ». En cas d'erreur dans la retranscription du bulletin, ce dernier est déchiré et conservé pour être ultérieurement détruit ;
- Le bulletin est considéré par les auxiliaires comme nul ou douteux et il est soumis à l'examen de la responsable des auxiliaires, voire du chef de service afin de déterminer son statut : nul ou

valide. Il est à noter que les bulletins nuls sont conservés et à disposition de la Commission électorale centrale qui peut confirmer ou invalider leur statut ;

- L'enveloppe de vote est vide (pas de bulletin de vote) et elle sera entreposée dans une salle avec les enveloppes dont le bulletin a été retiré.

La responsable des auxiliaires renseigne le nombre de bulletins nuls et d'enveloppes de vote identifiées vides à l'ouverture dans un procès-verbal. Finalement, une réconciliation est effectuée par l'équipe de nuit sur la quantité de bulletins déposée dans les urnes avec la quantité attendue.

### Schéma du traitement du vote par correspondance au SVE

Le traitement du vote par correspondance au SVE, jusqu'au dépôt des bulletins dans les urnes, peut se résumer comme suit<sup>9</sup>:



### Système de contrôle interne

Le système de contrôle interne (SCI) est un système de gestion qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une administration. La loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF, D 1 05) précise, à son article 50, que le système de contrôle interne vise à :

- assurer la qualité des prestations fournies par une entité dans le respect des lois, règlements, directives et autres normes en vigueur ;
- assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations ;
- gérer les risques découlant de l'activité de l'entité.

<sup>9</sup> Source : Commission électorale centrale – présentation de la législature 2018-2023.

En outre, l'article 51 de la même loi mentionne que : *le système de contrôle interne respecte les principes de la proportionnalité du contrôle et de l'efficacité des moyens administratifs alloués au contrôle au regard des résultats escomptés. Les entités assujetties doivent instaurer un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure.*

S'agissant du système de contrôle interne en lien avec l'activité de vote par correspondance, la Cour relève que le SVE, en collaboration avec le contrôle interne de la Chancellerie, a mis en place des outils qui traitent des différentes composantes (l'environnement de contrôle, l'évaluation des risques, les activités de contrôle, l'information et la communication ainsi que la surveillance). Ces composantes sont formalisées dans les directives et procédures, dans une matrice des risques et contrôles ainsi que dans un plan d'amélioration continue du processus de vote par correspondance. Ainsi, la Cour constate que le niveau de maturité « standardisé »<sup>10</sup> du système de contrôle interne exigé par le Conseil d'État est atteint pour l'activité de vote par correspondance. Il s'agit d'une amélioration significative par rapport à la situation trouvée en 2013 lors du précédent audit de la Cour.

De plus, le SVE procède à des tests sur les machines à lecture optique avant les scrutins, qui permettent de s'assurer du bon fonctionnement des opérations électorales.

## 5.1.2. Constats

### **Constat 2 : Un pilotage de l'activité du vote par correspondance perfectible**

La Cour relève que le pilotage du processus de vote par correspondance est perfectible. À titre illustratif, il ressort des travaux de la Cour que :

- Le SVE ne dispose pas d'un système d'information qui permette de répertorier, suivre et réconcilier le matériel de vote (enveloppes, cartes de vote et bulletins de vote) sur l'intégralité du processus de traitement. Ainsi, les réconciliations sont effectuées manuellement et reportées sur papier, des éléments du matériel de vote ne sont pas inventoriés (comme les enveloppes de transmission livrées au SVE) et une partie du processus de comptage n'est pas automatisée. La gestion du stock de matériel de vote vierge est majoritairement effectuée manuellement et sur papier sans qu'un inventaire physique ne soit réalisé à la fin de l'opération électorale. L'absence d'un système d'information engendre donc une perte d'efficacité ;
- Les données statistiques, indispensables au pilotage stratégique et opérationnel de l'activité, sont difficilement disponibles en l'absence d'un système d'information paramétré pour ce type de prestations ;
- Contrairement aux opérations de dépouillement centralisé, le SVE n'établit pas de rapports d'incident formalisés<sup>11</sup> de telle manière qu'il est difficile d'apprécier l'exhaustivité des anomalies communiquées à la Chancellerie ou à la CEC ainsi que la qualité des mesures correctives instaurées.

### **Constat 3 : Des directives et procédures à compléter**

La Cour relève que, depuis la perquisition du Ministère public en mai 2019, le SVE a mis en place des mesures qui ont contribué à améliorer encore le système de contrôle interne du service. À titre

---

<sup>10</sup> Standardisé : des lignes directrices ont été mises en place, les processus sont documentés et les contrôles sont adaptés.

<sup>11</sup> Rapport d'incident selon Larousse : Fait, événement de caractère secondaire, généralement fâcheux, qui survient au cours d'une action et peut perturber le déroulement normal.

illustratif, le traitement des votes par correspondance des Suisses de l'étranger est à présent identique à celui des Suisses résidents. Avec cette mesure, il n'y a plus d'enveloppes qui sont conservées dans un tiroir de bureau comme cela pouvait être le cas auparavant lorsqu'ils étaient traités par l'équipe courrier (voir chiffre 4.1).

Cependant, la Cour constate qu'il n'existe pas de directives ou procédures qui couvrent les éléments suivants :

- Le traitement des exceptions<sup>12</sup> ;
- La destruction de matériel de vote non valable pendant les opérations électorales<sup>13</sup>.

Le traitement des éléments cités ci-dessus repose essentiellement sur les pratiques au sein du SVE ainsi que sur les connaissances du chef de service, ce qui peut engendrer des traitements différenciés pour une situation similaire. De plus, la formalisation de ces situations d'exception apparaît d'autant plus pertinente si l'on considère le départ à la retraite du chef de service en 2022.

### 5.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à l'absence d'un système d'information et donc à l'augmentation du risque d'erreur et à la perte d'efficacité qui en découle.

Le risque **opérationnel et de contrôle** est lié aux directives et procédures incomplètes qui peuvent mener à des traitements erronés des votes par correspondance.

### 5.1.4. Recommandations

#### ***Recommandation 2 (cf constat 2) : Mettre en place un système d'information pour piloter le vote par correspondance***

La Cour recommande à la DSOV, en collaboration avec le SVE, de mettre en place un système d'information qui lui permette de répertorier, suivre et réconcilier le matériel de vote. En particulier, cet outil devra notamment fournir les informations sur les quantités suivantes :

- Matériel de vote livré au SVE par la Poste ou apporté directement par l'électeur au SVE ;
- Matériel de vote partiel (une enveloppe de vote reçue alors que deux sont attendues) ;
- Matériel de vote retourné au SVE par la Poste pour cause de décès et déménagement ;
- Matériel de vote des droits partiels, complémentaires et les duplicatas ;
- Matériel de vote qui n'est pas assemblé par paquet de 50 (rompus) ;
- Bulletins illisibles à la lecture optique qui sont reconditionnés ;
- Bulletins nuls et enveloppes de vote identifiées vides à l'ouverture ;
- Matériel de vote vierge.

L'objectif étant de pouvoir s'assurer en tout temps que :

---

<sup>12</sup> À titre illustratif, le traitement du matériel de vote renvoyé dans une enveloppe différente de l'enveloppe de transmission, une carte de vote insérée dans une enveloppe de vote en lieu et place de l'enveloppe de transmission ou encore le traitement d'une enveloppe de vote sale ou déchirée.

<sup>13</sup> À titre illustratif, les bulletins de vote illisibles à la machine à lecture optique qui sont mal retranscrits, sont détruits pendant l'opération électorale. De plus, les bulletins remplis de manière erronée par les électeurs qui les ramènent au SVE pour être remplacés sont également détruits pendant l'opération électorale.

- Le matériel de vote livré au SVE par la Poste ou apporté directement par l'électeur est identifié, répertorié et intégralement traité en fonction de sa destination (valable, retour, reconditionné, nul ou douteux)
- Le matériel de vote utilisé et le matériel de vote vierge sont inventoriés puis automatiquement réconciliés, et des rapports d'inventaire et de réconciliation peuvent être générés.

Ce système d'information devra également permettre de fournir des statistiques indispensables au pilotage stratégique et opérationnel de l'activité.

Cette recommandation doit être étudiée en parallèle de la recommandation 1, qui vise à définir l'évolution du processus de vote par correspondance, notamment en matière de progrès technologiques.

### **Recommandation 3 (cf constat2) : Établir des rapports d'incident**

La Cour recommande au SVE de répertorier les incidents significatifs rencontrés lors du processus de traitement des votes par correspondance et d'indiquer les mesures correctives instaurées dans des rapports formalisés.

En ce qui concerne les votations, la Cour recommande à la DSOV d'introduire les incidents significatifs dans le bilan final des opérations électorales.

Entre la remise du projet de rapport à l'audité et sa publication, le SVE a mis en place cette recommandation. La Cour s'en assurera lors du suivi au 30 juin 2020.

### **Recommandation 4 (cf constat 3) : Compléter les directives et procédures internes**

La Cour recommande au SVE, avec le support du contrôle interne de la Chancellerie, de compléter les directives et procédures internes dans les domaines suivants :

- Le traitement des situations particulières. Il s'agira de regrouper les exceptions en catégorie et non de formaliser dans une directive individuellement chaque cas de figure ;
- La destruction du matériel de vote non valable pendant les scrutins et les contrôles effectués lors de ces opérations.

Il s'agira ensuite d'identifier et d'expliquer aux auxiliaires les situations auxquelles ils pourraient être confrontés et de leur remettre ou mettre à disposition les directives et procédures internes du service. Ceci afin d'éviter d'interpréter de manière erronée des actions qui font partie des processus du vote par correspondance.

Cette démarche vise également à rendre plus attentif le personnel auxiliaire aux différentes situations d'exception qu'il pourrait rencontrer et à le responsabiliser dans une certaine mesure.

### 5.1.5. Observations de l'audité

Recommandation 2:  acceptée  refusée

#### **Observations de l'audité :**

Nous partageons la nécessité de cet outil de système d'information. Cette réflexion autour de l'évolution du système d'information (SIDP) est menée depuis 2015 entre la DSOV et l'OCSIN. L'arrêt du vote électronique (VE) en 2019 et la fenêtre de deux ans sans dépouillement centralisé (2021 et 2022) ont conduit ces 2 directions à planifier sur 2020 une étude en vue de la refonte de ce système d'information. Outre l'obsolescence technologique qui devra être traitée, cette refonte permettra également de doter le SIDP des éléments nouveaux lui permettant d'affronter les futurs enjeux de l'exercice des droits politiques. Cette étude inclut une démarche de définition d'un plan directeur métier ainsi que la rédaction d'un projet de loi d'investissement. Le composant du système d'information recommandé par la Cour s'inscrit dans ce plan. Le délai entre 2015, le dépôt et le début de ces travaux en 2020, s'explique en raison de la capacité de réalisation des équipes, des budgets à disposition et des autres projets prioritaires, et du fait que l'accent mis sur le vote électronique jusqu'en 2019 a nécessité des ressources importantes.

Recommandation 3:  acceptée  refusée

#### **Observations de l'audité :**

Le suivi des incidents est un point important sur lequel le SVE, la direction et la chancellerie, avec l'appui de son service de contrôle interne, ont mis l'accent.

Pour les élections, l'organisation du dépouillement centralisé dispose d'un système qualité avec gestion des incidents.

Ce dispositif était en vigueur sur toutes les parties de tests avant les élections ainsi que le jour du dépouillement centralisé. En dehors de ces périodes c'est le système de contrôle interne « classique » qui prévalait et les éventuels incidents étaient remontés par la voie hiérarchique habituelle pour traitement.

Depuis les votations du 9 février 2020, le dispositif complet de gestion des incidents est appliqué pour toutes les opérations électorales, y compris les votations. Les incidents ou anomalies ont été tracés dans « des fiches incidents » sur l'ensemble du processus. Ces informations ont été traitées et transmises à la Commission électorale centrale.

Au final, la chancellerie constate que la recommandation est déjà mise en œuvre depuis le 9 février 2020.

Recommandation 4:  acceptée  refusée

**Observations de l'audit :**

Nous prenons note des deux compléments demandés.

A cet égard, l'audit relève que le système de contrôle interne est posé et atteint un niveau de maturité standardisé comme le souligne la Cour. Le système déjà en place prévoit ainsi un catalogue de 30 procédures, 32 modes d'emploi ou manuels utilisateur et 202 exemples de formulaires, modèles et autres "check-list". À cela s'ajoute une jurisprudence constamment mise à jour (47 pages avec environ 20 décisions par page à ce stade) et qui permet de traiter les cas particuliers de manière cohérente dans le temps. Le système de contrôle interne tel que posé, est donc un système avec un volet de directives déjà passablement développé, à l'image de la complexité des processus et du nombre de cas de figure possibles.

Il faut également souligner que les différents processus font par ailleurs l'objet d'un travail d'amélioration continue entre le service, la direction et le contrôle interne. Les risques sont évalués plusieurs fois par année et font l'objet d'un suivi régulier qui s'ajoute au suivi bisannuel des plans d'actions.

A noter que depuis la perquisition de mai 2019, l'ensemble des procédures et directives sont disponibles pour les auxiliaires dans un lieu prévu à cet effet. Ces derniers en ont été informés. Les directives complémentaires, une fois rédigées, seront ajoutées et expliquées aux auxiliaires.

Le respect de ces directives par les auxiliaires incombe au chef de service adjoint. Néanmoins, il sera procédé à un renforcement des explications à l'ensemble du personnel.

## 5.2. Encadrement et gestion du personnel du SVE

À titre liminaire, la Cour tient à relever la grande implication des collaboratrices et collaborateurs de la Chancellerie, et plus particulièrement de celles et ceux du SVE, lors des opérations électorales. Cet engagement se traduit notamment par de nombreuses heures de travail effectuées durant plusieurs week-ends par année et, pour certains, durant plusieurs nuits lors des week-ends électoraux.

### 5.2.1. Contexte

#### *Organisation du service*

Le SVE est responsable de veiller à la bonne application des lois fédérales et cantonales sur l'exercice des droits politiques. Il dirige et assure l'organisation des votations et élections de portée fédérale, cantonale et communale. Rattaché hiérarchiquement à la Chancellerie d'État et, plus précisément, à la direction du support et des opérations de vote (DSOV) qui contrôle la bonne marche du service, le SVE se compose de 10 collaborateurs (8.8 ETP) fixes et de 23 auxiliaires<sup>14</sup>.

Comme le démontre le tableau suivant, le nombre des collaborateurs du SVE n'a pas évolué au cours des dernières années<sup>15</sup> :

	2015	2016	2017	2018	2019
Postes fixes	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8
Nombres de personnes	10	10	10	10	10
Auxiliaires	23	23	23	23	23

Si les chiffres ne varient pas depuis 2015, le tableau du chapitre 3.4 indique néanmoins que les charges générées par les auxiliaires (et donc le nombre d'heures travaillées) sont variables d'une année à l'autre parce qu'elles sont fonction des opérations électorales.

Le SVE est dirigé par une personne qui occupe ce poste depuis plus de 25 ans. En été 2019, un nouvel adjoint du chef de service a été nommé. Le service se répartit entre collaborateurs fixes et auxiliaires. Le personnel permanent bénéficie du statut de fonctionnaire, ainsi nommé pour une durée indéterminée après avoir accompli une période probatoire comme employé (article 5 LPAC). Les collaborateurs auxiliaires dépendent hiérarchiquement de l'adjoint du chef de service et sont pilotés par une responsable des auxiliaires et sa suppléante, les deux sous statut d'auxiliaire.

Jusqu'au printemps 2019, le poste d'adjoint du chef de service était occupé par une personne ayant un lien de parenté avec l'auxiliaire qui a fait l'objet des dénonciations pour comportements inappropriés. Cette situation a péjoré l'ambiance au sein du service à cause des difficultés que rencontraient les auxiliaires pour signaler les dysfonctionnements sans craindre des représailles.

#### *Le personnel auxiliaire*

Le statut d'auxiliaire est régi par les dispositions de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC, B 5 05)

<sup>14</sup> Source : données SIRH du 17 décembre 2019.

<sup>15</sup> Source : les informations ont été fournies par les ressources humaines de la Chancellerie le 9 juillet 2019.

et de son règlement d'application (RPAC, B 5 05.01). L'article 7 de la LPAC précise le statut d'auxiliaire comme suit :

<sup>1</sup> Est un auxiliaire le membre du personnel engagé en cette qualité pour une durée déterminée ou indéterminée aux fins d'assumer des travaux temporaires.

<sup>2</sup> Toutefois, la relation de service ne peut excéder une durée maximale de 3 ans. Cette limite ne s'applique pas à l'auxiliaire accomplissant des tâches intermittentes et de très courte durée.

<sup>3</sup> La durée d'engagement est prise en compte comme période probatoire en cas d'accès au statut d'employé.

La Cour observe que la durée moyenne de la relation de travail d'un auxiliaire du SVE est de neuf ans<sup>16</sup>. Les taux d'activité estimés oscillent entre 18% et 29%, sauf pour l'équipe courrier dont les taux se montaient à 57% et 67% respectivement<sup>17</sup>. Comme la plupart des auxiliaires travaillent depuis plus de trois ans, mais pour des tâches intermittentes et de très courte durée au SVE, l'office cantonal du personnel de l'État (OPE) considère qu'ils répondent à l'exception qui figure à l'article 7 alinéa 2 de la LPAC.

L'article 63 du RPAC précise que le salaire de l'auxiliaire est fixé au mois, à la journée ou à l'heure et est dû pour autant que l'opérateur soit présent à son travail. Le salaire est supprimé en cas d'absence. Le barème est fixé par l'office du personnel. Finalement, la LPAC soumet les collaborateurs auxiliaires au secret sur les affaires du service.

Jusqu'il y a peu de temps, le recrutement d'auxiliaires se faisait par recommandation des personnes déjà en place. Cette procédure a été remplacée depuis l'automne 2019 par des annonces publiques.

### **Organisation et fonctionnement du SVE lors des opérations de vote par correspondance**

Les auxiliaires sont répartis en trois équipes (courrier, jour et nuit) dont les tâches sont planifiées, organisées et distribuées par la responsable des auxiliaires. L'équipe courrier se compose de trois opérateurs, alors que l'équipe de jour et l'équipe de nuit sont constituées d'une dizaine de personnes chacune, y compris la responsable des auxiliaires<sup>18</sup>.

Le personnel auxiliaire assure un soutien au personnel permanent du SVE durant les opérations électorales et procède aux contrôles des signatures à l'appui de référendums ou d'initiatives. Ses principales activités peuvent, par conséquent, être décrites comme suit :

- Traitement et enregistrement des votes par correspondance ;
- Mise sous pli du matériel électoral pour les électeurs naturalisés et n'ayant que les droits partiels<sup>19</sup> ;
- Procéder à la lecture optique des bulletins de vote (votations et élections au système majoritaire) ;
- Préparation du matériel pour les locaux de vote ;
- Participation à la destruction du matériel à la fin du délai légal de conservation de ce dernier ;
- Réceptionner les livraisons et assurer la manutention du matériel électoral ou de vote ;
- Contrôler et saisir les signatures à l'appui des initiatives et des référendums ;
- Contrôler et saisir les signatures à l'appui des listes de candidats et prises de position.

---

<sup>16</sup> Source : moyenne calculée par la Cour sur la base des données SIRH pour les auxiliaires en fonction durant les années 2015 à 2018.

<sup>17</sup> Source : informations fournies par les ressources humaines de la Chancellerie en date du 8 juillet 2019. Les taux d'activité des deux auxiliaires de l'équipe courrier ont été calculés par la Chancellerie sur une période approximative de dix ans. L'équipe courrier se composant de trois personnes depuis l'automne 2019, ces taux sont susceptibles d'avoir varié.

<sup>18</sup> Source : Liste du personnel auxiliaire au 17 octobre 2019.

<sup>19</sup> Un électeur possédant des droits partiels signifie qu'il n'a pas la totalité des droits de vote (fédéral, cantonal et communal).

## 5.2.2. Constats

### **Constat 4 : Un encadrement insuffisant du personnel auxiliaire**

La Cour constate un manque d'encadrement du personnel auxiliaire. Les exemples ci-après illustrent ce constat :

- La formation et l'accompagnement sont insuffisants. En effet, les auxiliaires manquent d'explications sur le fonctionnement et les activités du SVE dans leur ensemble. Ils travaillent en silo sur leur partie du processus de vote par correspondance. Cela se traduit par le sentiment de ne pas être (suffisamment) intégrés comme collaborateurs du SVE. De plus, les auxiliaires sont susceptibles d'interpréter certaines situations et de tirer des conclusions erronées sur le fonctionnement du SVE.
- Les documents suivants en relation avec l'activité d'auxiliaire ne leur sont pas transmis :
  - Les procédures et directives relatives aux opérations de vote par correspondance ;
  - La jurisprudence de la Commission électorale centrale, qui répertorie les décisions de la CEC en matière de nullité de bulletins en complément du cadre légal, alors que les auxiliaires représentent la première ligne de détection des bulletins nuls ;
- Le personnel auxiliaire entendu dans le cadre de la présente mission indique un manque d'écoute et d'accessibilité de la part de la hiérarchie. C'est ce qui aurait conduit deux auxiliaires à dénoncer des dysfonctionnements au sein du service à la Cour des comptes plutôt qu'à leur hiérarchie ;
- Les auxiliaires s'adressent principalement à leur responsable. Par ailleurs, il n'existe pas de canal de communication formalisé vers le chef de service ou son adjoint. Ce canal n'existe pas non plus pour s'adresser à la DSOV, aux ressources humaines de la Chancellerie, voire à la Chancelière directement en cas de dysfonctionnements majeurs.

### **Constat 5 : Une gestion inadéquate du personnel auxiliaire**

La gestion du personnel auxiliaire par les responsables du service n'est pas adéquate. À titre illustratif, il ressort des travaux de la Cour que :

- Les risques qu'engendrent les liens familiaux ne sont pas traités de manière adéquate ou pas identifiés. Cette situation représente un frein à la communication de dysfonctionnements au sein du service des votations et des élections (par ex. comportements inappropriés d'un-e collaborateur-trice ou d'un-e cadre envers le personnel du service, conflits de personnes) ;
- Les auxiliaires ne disposent pas de cahiers des charges et, surtout, ne sont pas évalués de façon périodique. Les évaluations représentent un outil de communication et d'échanges entre les cadres et les collaborateurs. Elles permettent également d'identifier des dysfonctionnements ;
- Les dysfonctionnements ne sont pas traités de manière appropriée, ce qui conduit à un climat de travail pesant et à des conflits de personnes.

Les contrôles effectués sur la situation personnelle des collaborateurs sont les mêmes que ceux relatifs à n'importe quelle personne engagée au sein de l'État.

### **Constat 6 : Des dossiers du personnel auxiliaire incomplets**

Les vérifications réalisées par la Cour auprès des ressources humaines de la Chancellerie font apparaître les lacunes suivantes dans les dossiers des collaborateurs auxiliaires :

- Certains contrats de travail ne sont pas signés ;
- Une copie de la pièce d'identité n'apparaît pas systématiquement dans les dossiers ;

- L'extrait du casier judiciaire est exigé à l'engagement d'un auxiliaire depuis 2015 ; cependant, un extrait n'a pas été demandé de manière rétroactive aux auxiliaires recrutés avant cette date.

### 5.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et d'image** sont avérés en l'absence d'un dispositif de communication et d'écoute ainsi que d'un processus de gestion des liens d'intérêts et des dysfonctionnements fiable.

Le **risque de contrôle** tient aux vérifications insuffisantes effectuées sur les collaborateurs ainsi qu'aux dossiers du personnel incomplets.

### 5.2.4. Recommandations

#### ***Recommandation 5 (cf constat 4) : Renforcer le dispositif de communication des informations descendant et ascendant***

La Cour recommande aux cadres du SVE (chef de service, adjoint et responsable des auxiliaires) de communiquer sur le fonctionnement et l'organisation du service de manière à éviter des incompréhensions et des malentendus tels que ceux relevés lors du premier semestre 2019. Il s'agira également d'expliquer le déroulement des opérations électorales ainsi que les modifications qui leur sont apportées ; ce qui pourra se traduire notamment par la transmission aux auxiliaires des procédures et directives, et d'une description des principaux cas de nullité des bulletins. Ces démarches visent une meilleure intégration du personnel auxiliaire au sein du service. L'amélioration du dispositif de communication des informations pourrait se traduire par une séance annuelle dans laquelle les différentes modifications et nouveautés à prendre en considération seraient portées à la connaissance des collaboratrices et des collaborateurs du SVE.

Par ailleurs, il est impératif d'être à l'écoute des collaborateurs fixes et auxiliaires. Il s'agira de renforcer le dispositif en place de manière à favoriser la transmission d'information auprès de la hiérarchie du SVE. La Cour recommande également à la Chancellerie ainsi qu'à la DSOV d'intégrer ce dispositif de communication. Ces derniers doivent sensibiliser le personnel auxiliaire pour qu'il puisse s'exprimer lorsqu'il a des questions ou des doutes sur le déroulement d'opérations en lien avec les scrutins.

La Cour relève positivement que des démarches ont été entreprises depuis l'automne 2019 sous la forme d'organisation de séances d'information antérieures et postérieures aux scrutins. Elles sont conduites par le chef de service et son adjoint.

#### ***Recommandation 6 (cf constat 5) : Améliorer la gestion du personnel***

La Cour recommande aux cadres du SVE (chef de service, adjoint et responsable des auxiliaires) de gérer le personnel fixe et auxiliaire selon des règles strictes et équitables :

- Ils doivent effectuer des entretiens d'évaluation avec les auxiliaires sur une base régulière, le niveau de formalisation pouvant être inférieur à celui des collaborateurs fixes en application du principe de proportionnalité ;
- Les liens familiaux doivent être identifiés et faire l'objet d'une décision (non acceptable ou acceptable sous certaines conditions formalisées). Dans un premier temps, un point de situation pourrait être fait avec chaque collaborateur auxiliaire et fixe pour déterminer s'il

existe des liens familiaux. Ensuite, lors de chaque engagement, ce point devra faire l'objet d'une attention particulière et être traité impérativement ;

- Les dysfonctionnements doivent être traités rapidement de manière à ne pas péjorer durablement le fonctionnement du service.

La Cour recommande aux ressources humaines de la Chancellerie d'intégrer et de soutenir ce dispositif d'amélioration de la gestion des collaborateurs.

La Cour relève que depuis peu le recrutement des auxiliaires s'effectue sous forme d'annonces publiques.

### **Recommandation 7 (cf constat 6) : Tenir les dossiers du personnel auxiliaire de manière complète et à jour**

La Cour recommande au responsable des ressources humaines de la Chancellerie de s'assurer que les dossiers du personnel, en particulier des auxiliaires, soient complets et actualisés. Dans le cas contraire, il devra faire le nécessaire pour obtenir les documents et informations manquants rapidement.

## 5.2.5. Observations de l'audité

Recommandation 5 :  acceptée  refusée

### **Observations de l'audité :**

Nous prenons note du renforcement du dispositif de communication recommandé. Ses modalités seront analysées au regard des canaux qu'auraient mis en place d'autres services de l'Etat.

Comme mentionné par la Cour, des séances d'informations et d'échanges antérieures et postérieures aux scrutins ont déjà été instaurées. Les retours sont positifs. Il est à relever la présence importante qu'assurent, au sein du service, le chef du service et le directeur, situés en immédiate proximité.

Les changements intervenus avec la désignation, suite à un départ en retraite anticipée, d'un nouveau chef de service adjoint responsable de l'encadrement des auxiliaires devraient également contribuer à favoriser le dialogue avec les équipes.

Le nouveau responsable RH, entré en fonction au printemps 2019, a par ailleurs effectué des entretiens en présence du directeur de la DSOV avec plus de la moitié des auxiliaires et sa démarche se poursuit.

La démarche « objectifs » mise en place dans l'ensemble des services de la chancellerie, et qui implique le personnel, sera également un canal possible de communication, l'état-major de la chancellerie se rendant à cette occasion dans le service. Les modalités pour le SVE pourront être adaptées si besoin.

Enfin, les procédures et directives sont désormais mises à disposition de l'ensemble du personnel auxiliaire dans un lieu prévu à cet effet (cf. observations de l'audité à la recommandation 4). Un descriptif des principaux cas de nullité leur sera remis. S'agissant de la jurisprudence de la commission électorale centrale, son interprétation relève de l'arbitrage de la direction et du contrôle de la commission électorale centrale.

Recommandation 6:  acceptée  refusée

**Observations de l'audit :**

La hiérarchie a à cœur de gérer le personnel fixe et auxiliaire selon des règles strictes et équitables.

La mise en route d'évaluations régulières avec le personnel auxiliaire sera réalisée en particulier avec les auxiliaires qui travaillent de manière régulière et importante avec le service. À noter qu'il s'agit là d'une recommandation qui va plus loin que ce que prévoient les règles Etat (LPAC et RPAC).

Le cas de lien familial identifié ne devrait pas se reproduire vu les règles internes adoptées. Cette problématique est désormais intégrée au processus de recrutement.

S'agissant de dysfonctionnements, nous serons attentifs à ce que les mesures mises en œuvre en lien avec l'amélioration de la communication et la désignation d'un nouvel adjoint permettent de garantir que les dysfonctionnements soient remontés à la hiérarchie et traités dans les plus brefs délais.

La direction RH est pleinement engagée dans l'accompagnement du service. La direction RH a stoppé le recrutement par le biais d'une cooptation et a formalisé le processus de recrutement des auxiliaires par le biais d'ouverture de poste.

Recommandation 7:  acceptée  refusée

**Observations de l'audit :**

Les dossiers seront complétés.

## 5.3. Locaux et équipements du SVE

### 5.3.1. Contexte

Les locaux du SVE se situent dans le quartier des Acacias depuis le début des années 1980. Ces locaux ont été loués bien avant l'introduction du vote par correspondance (en 1995) et n'ont donc pas la taille et la configuration appropriées pour assurer la gestion de ce processus. Les auxiliaires travaillent uniquement lors des périodes précédant les scrutins pour traiter les votes par correspondance ainsi que lors d'un contrôle des signatures.

La Cour, dans le cadre de ses travaux, a mandaté un expert en sécurité afin de l'appuyer dans l'analyse de l'adéquation des locaux du SVE en termes d'accès sécurisés, de surfaces à disposition et de sécurité des documents conservés. La Cour reprend donc les principaux constats de l'expert dans son rapport.

#### *Description des locaux*

Le service est localisé principalement au 2<sup>ème</sup> étage de l'immeuble rue des Acacias n°25, avec des locaux complémentaires au 4<sup>ème</sup> étage et des espaces de stockage au sous-sol. Le rapport<sup>20</sup> de l'expert en sécurité mentionne que les locaux représentent une surface totale de 465.4 m<sup>2</sup>.

Le rapport souligne également que les quatre demandes de déménagement faites par le SVE dans des locaux adaptés à son activité n'ont jamais été acceptées pour des raisons liées à la priorisation de relogement d'autres services ainsi qu'à la réorganisation des départements.

#### *Usages des locaux*

La particularité et la sensibilité des missions du SVE engendrent des besoins et contraintes spécifiques. Le rapport d'expertise inventorie les différents processus qui se déroulent dans les locaux et qui varient dans le temps.

- Les collaborateurs fixes effectuent leurs tâches quotidiennes hors périodes de scrutin dans les bureaux du 2<sup>ème</sup> étage ;
- Les bureaux du 4<sup>ème</sup> étage sont destinés au contrôle des signatures des référendums et des initiatives déposés. Deux collaborateurs auxiliaires s'occupent de cette activité qui peut avoir lieu en tout temps ;
- Lors des opérations électorales (entre quatre et six par année) et sur une période d'un mois environ, les auxiliaires procèdent au traitement des votes par correspondance. Ce processus est effectué par trois équipes, dont une équipe de jour et une équipe de nuit, qui ne peuvent pas travailler simultanément à cause de l'étroitesse des locaux. Les salles des urnes et les salles des lecteurs optiques sont fermées à clé et plombées entre le départ de l'équipe de nuit et la reprise du travail de l'équipe de jour. Les collaborateurs auxiliaires procèdent au traitement des votes par correspondance dans la salle des urnes, la salle des lecteurs optiques et le couloir multifonctionnel sous la supervision de la responsable des auxiliaires et de sa suppléante, en charge de l'équipe de jour. En période de scrutin, 30 collaborateurs peuvent être présents simultanément dans les locaux ;

---

<sup>20</sup> Source : Rapport d'expertise - *Locaux et sécurité du SVE*

- L'organisation et la conduite des opérations électorales, ainsi que le dépouillement par lecture optique des élections au système majoritaire et des votations s'effectuent en continu durant le week-end des scrutins, de jour comme de nuit, jusqu'au dimanche soir.

L'expert note que « Les locaux actuels avec le fonctionnement jour/nuit permettent de traiter globalement la quantité de votes par correspondance reçue chaque jour, sans réserve de capacité. Une augmentation notable du taux de participation aux votations et élections ne pourrait être absorbée dans les locaux actuels, l'augmentation du nombre de places de travail n'étant pas possible. »

### **Sécurité des locaux**

Le rapport d'expertise mentionne que « le SVE dispose d'un système de contrôle interne avec des procédures clairement décrites et incluant des éléments de sécurité pour toutes les phases des processus. Elles incluent également les procédures liées à la sécurité des locaux. [...] La distribution des clés est documentée et fait l'objet d'un registre. Le plombage des salles lors de l'absence du personnel durant les opérations électorales fait l'objet d'une procédure impliquant systématiquement un double contrôle (« quatre yeux ») et une trace écrite. Le système de plombage des portes par des plombs numérotés peut sembler rudimentaire. Il s'agit néanmoins d'une mesure simple plus efficace que l'on ne s'imagine de prime abord. Une fois posé, il n'est pas possible d'enlever le plomb sans le casser ou sans arracher au minimum un des deux crochets. Le simple dévissage d'un ou des deux crochets n'est pas possible une fois le plomb posé. [...] Son effet dissuasif est réel et fait partie des mesures courantes de sécurité acceptées dans tous les processus d'élections et de votations au niveau suisse et international. [...] Tous les cylindres et clés sécurisés ont été changés suite aux événements de mai 2019. [...].

De manière générale, on peut considérer que le SVE a mis en place, en fonction des moyens à sa disposition, de la configuration et de la vétusté de ses locaux, des mesures de sécurité minimales cohérentes, proportionnées et globalement efficaces. [...] Elles s'inscrivent dans la préoccupation constante du service d'assurer la sécurité et la confidentialité du processus de vote et sont documentées. »

### **Sécurisation du matériel électoral**

Le matériel de vote se divise en deux catégories : le matériel non sensible (brochures électorales par exemple) et le matériel sensible (bulletins de vote vierges ou remplis).

À ce propos, l'expert en sécurité précise dans son rapport que « le matériel électoral non sensible ne fait pas, à raison, l'objet de mesures de sécurité particulières. Par contre, le matériel électoral sensible est soumis à des règles de sécurité strictes. Il est, soit conservé dans des locaux sécurisés par clé et/ou plomb, soit dans des caisses ou directement dans des urnes plombées lorsqu'elles doivent être stockées dans des endroits non sécurisés en attente de leur transfert. C'est le cas, par exemple, de l'ensemble du matériel de vote et des urnes à destination des locaux de vote durant leur présence dans les locaux du SVE. Les plombs en réserve sont stockés dans des locaux sécurisés. Leur remise se fait avec contrôle des numéros sur la base du principe des « quatre yeux » et est protocolée. L'envoi du matériel de vote à destination des locaux de vote des communes se fait directement dans les urnes ainsi plombées. [...] À l'inverse, lorsque les locaux de vote communaux font ramener les urnes remplies avec les bulletins de vote le jour du scrutin au SVE ou au dépouillement centralisé, le numéro du plomb utilisé est inscrit sur le protocole du local de vote. Ce dernier est transmis avec l'urne. [...] Lors du transfert des urnes du SVE contenant les votes par correspondance au dépouillement centralisé le dimanche matin, toutes les urnes sont plombées avant le transport et un relevé des numéros de plombs par urne effectué. Ce relevé n'est transmis qu'à une seule personne du dépouillement centralisé, qui peut ainsi contrôler que les urnes arrivent bien plombées avec les plombs correspondants. [...].

*Le système de plombage du matériel sensible est adéquat, proportionné et bien maîtrisé par le SVE et les différents acteurs qui doivent l'appliquer. Il présente un degré de sécurité suffisant pour limiter drastiquement le risque de fraude et assurer la crédibilité du processus de vote. »*

### 5.3.2. Constats

#### **Constat 7 : Des locaux qui ne respectent pas les normes sécuritaires en matière d'incendie**

Les locaux actuels du SVE ne respectent pas les normes sécuritaires en matière d'incendie. À titre illustratif, il ressort des travaux de l'expert en sécurité que :

- L'usage du couloir principal comme espace utilisé pour l'ouverture du courrier bloque la sortie de secours et ne permet pas de respecter les règles de sécurité en matière de chemins de fuite ;
- L'entreposage de matériel électoral (sous forme papier) renforce les risques de propagation en cas d'incendie ;
- Les locaux sont dépourvus de détecteurs à incendie.

#### **Constat 8 : Des locaux inadaptés en matière d'organisation du travail et de conservation du matériel**

Le SVE a organisé ses différentes activités en fonction de la configuration des locaux et des surfaces disponibles. Il en résulte notamment les lacunes suivantes :

- La localisation des locaux sur plusieurs niveaux de l'immeuble, sans accès direct à un quai de chargement ou à un monte-charge n'est pas adéquate ;
- Le service ne dispose pas de locaux appropriés pour conduire les opérations électorales ni pour accueillir dans des conditions correctes la Commission électorale centrale, les jurés électoraux ou des observateurs externes ;
- L'absence de surfaces disponibles oblige le SVE, lors des seconds tours des élections à suffrage majoritaire, à utiliser les couloirs du bâtiment sur trois niveaux afin de gérer le retour des urnes depuis les bureaux de vote avec un nombre important de jurés électoraux ;
- Le personnel fixe et auxiliaire du service, de même que les autres personnes présentes lors des différents processus électoraux, ne disposent pas de toilettes en suffisance, ni de vestiaires et de locaux de pause ;
- L'absence de locaux dédiés pour les collaborateurs auxiliaires les oblige à utiliser les salles des urnes comme place de travail, lieu d'entreposage de matériel et de vestiaire ;
- Une partie des bulletins de vote vierges n'est pas conservée sous clé lors des élections municipales, faute de place pour l'entreposer ;
- Le manque de surfaces d'entreposage adéquates (Seulement 5.9 m<sup>2</sup> des surfaces de stockage fermées sont situées dans l'espace de travail du SVE au 2<sup>ème</sup> étage, le solde étant au sous-sol (89.2 m<sup>2</sup>), implique la conservation d'importants volumes de documents dans le couloir et dans les salles des urnes, en contradiction avec les règles élémentaires de sécurité ;
- La place à disposition dans les locaux étant insuffisante pour tous les auxiliaires, le SVE fonctionne avec deux équipes de travail, celle de jour et celle de nuit (16h30 à 22h) alors que les tâches à effectuer n'exigent pas le travail de nuit. En outre, l'équipe de nuit génère des coûts plus importants puisque sa rémunération tient compte des horaires de travail particuliers ;
- La disposition des locaux ne permet pas une organisation spatiale rationnelle du travail respectant les étapes des processus. Elle engendre un mélange entre les espaces de travail et d'entreposage, ainsi que de nombreux allers-retours entre les pièces avec le matériel de vote, source d'erreurs potentielles et rendant difficile le contrôle systématique "quatre-yeux" des

opérations électorales en cours. Il n'est pas possible d'avoir une vue globale du processus en cours, ce dernier se déroulant dans plusieurs pièces simultanément.

### 5.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** est avéré parce que les normes sécuritaires en matière d'incendie ne sont pas respectées. Cette situation augmente le risque qui pèse sur le personnel en cas d'incidents (par ex. incendie).

Les risques **opérationnels et d'image** existent en lien avec des locaux qui ne sont plus adaptés aux activités du SVE, ce qui contribue à augmenter les risques d'erreurs lors des opérations électorales.

### 5.3.4. Recommandations

#### **Recommandation 8 (cf constat 7) : Respecter les normes de sécurité en matière d'incendie dans les locaux du SVE**

La Cour recommande vivement au chef de service du SVE de prendre sans délai, les mesures pour se conformer aux normes de sécurité en matière d'incendie afin de réduire les risques encourus par le personnel fixe et auxiliaire et, dans une moindre mesure, pour garantir la protection du matériel de vote sensible dans les locaux.

Cette démarche passera par la mise en place d'une organisation du travail conforme aux normes de sécurité en matière d'incendie, notamment par la libération de l'accès aux portes de secours et par la réduction des quantités de papier entreposées.

De plus, il s'agira également de procéder à l'installation de détecteurs incendie.

En application de l'art. 29 al. 2 de la LSurv, la Cour a transmis le rapport de l'expert en sécurité sur les locaux du SVE au Président du Conseil d'Etat et au conseiller d'Etat en charge du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé.

#### **Recommandation 9 (cf constat 8) : Mettre à disposition du SVE des locaux lui permettant de réaliser ses missions de manière adéquate**

Le rapport d'expertise précise qu'il n'est pas envisageable d'améliorer la situation dans les locaux actuels. En effet, la vétusté et la configuration des locaux ainsi que le manque de surface à disposition constituent les principaux facteurs limitant les possibilités de transformation.

Partant de ces observations, la Cour recommande à la Chancellerie de mettre à disposition du SVE des locaux qui lui permettent de réaliser ses activités, notamment le traitement des votes par correspondance, de manière adéquate tout en respectant les normes sécuritaires en matière d'incendie. Ainsi, il s'agira de :

- Offrir aux collaborateurs du SVE des conditions de travail qui respectent les normes de santé et sécurité au travail selon l'Office cantonal de l'inspection et des relations de travail (toilettes, cuisine, lieu de repos et vestiaires) telles que celles qui sont appliquées, en règle générale, dans les locaux de l'État de Genève ;

- Permettre un travail en continu durant la journée, sans effectuer du travail de nuit, ce dernier ne devant rester qu'une exception en cas de charge de travail importante ;
- Procéder à l'installation d'armoires anti-feu.

La mise en œuvre de cette recommandation doit être étudiée en parallèle de la recommandation 1 qui vise à élaborer une réflexion stratégique sur des locaux adaptés aux missions du SVE. Pour ce faire, la Chancellerie devra prendre en compte l'évolution attendue du processus de vote par correspondance ces prochaines années et analyser son impact sur les locaux. Par exemple, il est nécessaire de considérer les progrès technologiques à venir en matière de dépouillement, en particulier parce que les machines à lecture optique seront obsolètes au plus tard dans 3-4 ans et seront remplacées probablement par des machines à numériser.

Il s'agira également d'étudier la possibilité d'utiliser des locaux qui sont propriété de l'État afin de pouvoir effectuer les transformations nécessaires à la bonne marche du service.

### 5.3.5. Observations de l'audité

Recommandation 8:  acceptée  refusée

#### **Observations de l'audité :**

L'audité remercie la Cour de son analyse.

Les mesures immédiatement possibles en lien avec la sécurité incendie seront mises en œuvre.

S'agissant des alarmes incendies, dès la communication des recommandations par la Cour, la Chancellerie a pris contact avec l'OCBA pour renouveler les démarches (les dernières démarches ont été faites en 2015).

Recommandation 9:  acceptée  refusée

#### **Observations de l'audité :**

L'audité remercie la Cour de son analyse.

L'OCBA a été saisi, en novembre 2019, d'une nouvelle demande de disposer de nouveaux locaux suite aux difficultés importantes (manque d'espace) remontées par le service dans le cadre des différents scrutins rapprochés des mois d'octobre - novembre 2019.

Le dossier est en cours de traitement.

## 6. ACTIVITÉ DE LA COMMISSION ÉLECTORALE CENTRALE

### 6.1. Contexte

#### **Fondement et composition de la CEC**

Conformément aux articles 75A, 75B et 75C de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), les opérations électorales sont contrôlées par la Commission électorale centrale (CEC). Dès lors que la CEC est un organe de surveillance, ses missions couvrent l'entier du processus électoral, de la génération du registre électoral jusqu'à la publication des résultats. Elles couvrent également tous les canaux de vote, soit actuellement le vote par correspondance et le vote au local.

La loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) précise le rôle des commissaires à l'article 75A :

- <sup>1</sup> *Les opérations électorales sont contrôlées par une commission électorale centrale. La loi concernant les membres des commissions officielles, du 24 septembre 1965, est applicable à la commission électorale centrale.*
- <sup>2</sup> *La CEC est composée d'un membre par parti représenté au Grand Conseil et de 4 membres indépendants, ainsi que de 5 membres suppléants désignés par le Conseil d'État, pour une période correspondant à une législature du Grand Conseil.*
- <sup>3</sup> *Les membres doivent jouir, durant l'intégralité de leur mandat, de leurs droits politiques dans le canton.*
- <sup>4</sup> *Le/la membre qui participe à une opération électorale en tant que candidat (e) doit se récuser pour le contrôle de l'opération en cause.*
- <sup>5</sup> *La qualité de membre de la CEC est incompatible avec tout mandat électif au sein d'une collectivité publique.*

#### **Mission et activités de la CEC**

Les missions de la Commission électorale centrale sont détaillées à l'article 75B de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) :

- <sup>1</sup> *La CEC a accès à toutes les opérations du processus électoral. Elle reçoit sans délai tous les procès-verbaux et les documents établis durant les opérations électorales.*
- <sup>2</sup> *La CEC contrôle également la régularité du vote électronique, ainsi que le fonctionnement des moyens techniques utilisés lors de l'ensemble des opérations électorales.*
- <sup>3</sup> *La CEC peut en outre procéder à des contrôles, en tout temps, indépendamment d'une opération électorale.*
- <sup>4</sup> *Toute irrégularité constatée par un membre de la CEC doit être aussitôt rapportée à son président, qui transmet l'information à la Chancellerie d'État ou, avant les opérations de dépouillement, au SVE.*
- <sup>5</sup> *Tout membre de la CEC peut faire constater ses observations dans les procès-verbaux prévus aux articles 71 et 73, alinéa 2.*

Pour les votations et les élections au système majoritaire, la CEC effectue des contrôles sur les machines à lecture optique et dans les locaux de vote, et jusqu'en juin 2019 sur le vote électronique.

S'agissant des élections proportionnelles, en sus des contrôles précités, la CEC assiste au dépouillement centralisé et procède à des contrôles aléatoires tout au long de la chaîne de dépouillement (des locaux de vote au second dépouillement et la proclamation des résultats).

La CEC n'est en activité que pendant les périodes des opérations électorales ou lorsqu'elle estime nécessaire d'intervenir. Par exemple, à la suite de la conférence de presse du Procureur général du

13 mai 2019, le président et le vice-président de la CEC ont désigné des commissaires pour qu'ils procèdent sans délai à des vérifications dans les locaux du SVE.

Pratiquement, les membres de la CEC travaillent avec une « check-list<sup>21</sup> » qui récapitule l'ensemble des tâches à effectuer lors de chaque votation ou élection. Le président se charge de planifier les interventions des commissaires durant les scrutins.

### **Activités de la CEC liées au vote électronique (e-voting)**

Après la mise en place du vote électronique, la CEC a constitué une sous-commission technique qui a eu pour objectif d'analyser le fonctionnement et le développement de celui-ci (e-voting). Pour ce faire, elle s'est adjoint les compétences techniques nécessaires notamment pour vérifier les modifications apportées au système et pour s'assurer que le secret du vote était préservé.

Cette sous-commission a été très active lors de la mise en place du vote électronique et durant les scrutins qui faisaient appel à ce canal de vote. Depuis l'abandon du vote électronique en juin 2019 (décision du Conseil d'État), la CEC a décidé de concentrer les activités de la sous-commission sur le processus de vote par correspondance<sup>22</sup>.

## **6.2. Constats**

### **Constat 9 : Une redéfinition nécessaire des activités de contrôle de la CEC**

La Cour relève que la CEC n'a pas mis en place un programme de travail qui porte sur le processus de traitement des votes par correspondance, alors que ce canal de vote rassemble environ 93% des électeurs. Dès lors, les contrôles de la CEC se focalisent sur le dépouillement centralisé, les locaux de vote, le calibrage et le contrôle des machines de dépouillement par lecture optique, le contrôle des bulletins nuls et douteux ainsi que la validation des résultats.

De manière générale, la Cour observe un manque de communication entre la CEC, la Chancellerie et le contrôle interne départemental. Cela est perceptible en matière d'évolution du processus de vote par correspondance pour lequel la CEC n'est pas systématiquement tenue au courant. Ce rapprochement serait pourtant de nature à améliorer la qualité des activités de contrôle tout en maintenant l'indépendance de la Commission électorale centrale.

### **Constat 10 : Une communication et une formalisation insuffisantes des activités de la CEC**

La Cour constate une absence de visibilité de la CEC par rapport à l'importance de ses travaux, de ses décisions et prises de position, et de son indépendance vis-à-vis des autres acteurs des opérations électorales. Les activités et décisions de la commission électorale centrale ne sont pas communiquées, alors même que leur importance est déterminante afin d'assurer la qualité des opérations électorales et de promouvoir la confiance citoyenne.

La Cour relève que la Commission électorale centrale, dans le cadre de ses missions, est amenée à poser des constats et proposer des pistes d'amélioration. Ces constats et recommandations, parfois

---

<sup>21</sup> Source : cahier des charges des membres de la commission électorale centrale.

<sup>22</sup> Source : Procès-verbal de la séance de la CEC du 20 mai 2019

récurrents quand il s'agit des locaux de vote, ne sont pas formalisés ni communiqués aux principaux intéressés de manière adéquate. Ainsi, il s'avère impossible d'effectuer le suivi des observations de la CEC.

### 6.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels** tiennent à la nécessité de redéfinir les activités de contrôle de la CEC afin d'inclure le processus de traitement des votes par correspondance. Ils tiennent également au manque de communication et de formalisation des observations de la CEC réduisant ainsi l'efficacité de ses activités.

### 6.4. Recommandations

#### ***Recommandation 10 (cf constat 9) : Renforcer les activités de contrôle du processus de traitement des votes par correspondance***

L'abandon du vote électronique a engendré une réduction des activités de contrôle de la CEC. Compte tenu de la prépondérance du vote par correspondance (93% des électeurs), la Cour recommande à la Commission électorale centrale d'élargir ses vérifications au processus de traitement des votes par correspondance.

À cet effet, la Cour recommande à la Commission électorale centrale d'établir un programme de travail relatif au vote par correspondance. Elle devra déterminer, comme elle l'a fait pour le vote électronique, si elle dispose des ressources et des compétences nécessaires à l'accomplissement de la présente recommandation. Dans le cas contraire, la CEC devra faire appel à des compétences externes comme elle l'a fait dans le cadre du vote électronique.

#### ***Recommandation 11 (cf constat 10) : Accroître la visibilité de la CEC***

La Cour recommande à la CEC de déterminer les informations qui pourraient être mentionnées sur son site internet, par exemple les activités réalisées, les décisions prises et les documents émis pouvant faire l'objet d'une publication.

De manière plus générale, la Cour recommande à la Commission électorale centrale d'accroître sa visibilité auprès des citoyens et de communiquer sur son implication dans les opérations électorales (missions, responsabilités, activités de contrôle et décisions). Cela permettra de renforcer la confiance des citoyens dans le fonctionnement des institutions.

#### ***Recommandation 12 (cf constat 10) : Renforcer la formalisation des observations de la CEC***

La Cour recommande à la CEC de renforcer la formalisation des constats et des recommandations relevés lors des opérations électorales. Cette recommandation doit être mise en œuvre par l'élaboration d'un document standardisé avec un format différent et plus détaillé que celui actuellement consigné dans les procès-verbaux des séances internes de la commission.

Les constats et recommandations relevés lors des scrutins doivent ensuite être discutés avec le SVE et la DSOV afin d'assurer leur compréhension et leur mise en œuvre. Finalement, un suivi de la mise en place des recommandations doit être effectué.

## 6.5. Observations de l'audité

Recommandation 10:       acceptée    refusée

**Observations de l'audité :**

La CEC continuera son travail de contrôle sur le vote par correspondance, comme elle l'a initié au printemps 2019.

Recommandation 11:       acceptée    refusée

**Observations de l'audité :**

La CEC poursuivra son travail de contrôle et cherchera les meilleurs moyens de communiquer.

Recommandation 12:       acceptée    refusée

**Observations de l'audité :**

La CEC poursuivra son travail de contrôle en renforçant les outils mis en place pour consigner celui-ci. Un tableau de suivi des recommandations et actions de la CEC a été remis en place depuis janvier 2020.

## 7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - CHA

No 158 Audit de légalité et de gestion – Traitement du vote par correspondance par le SVE	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>23</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 1 (cf. constat 1): Concrétiser la réflexion stratégique</b></p> <p>La Cour recommande à la Chancellerie de procéder à une réflexion approfondie pour trouver des solutions aux problèmes que rencontre le SVE. Cela doit passer par les actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire un bilan de la situation actuelle du SVE sur différentes thématiques, par exemple: les locaux, le personnel, le processus de vote par correspondance ;</li> <li>• Analyser l'évolution du vote par correspondance, notamment en fonction des outils informatiques qui seront disponibles à brève échéance ou qui le sont déjà (par ex. les scanners) et déterminer leur impact sur le processus lui-même, que ce soit en matière de locaux à disposition, de personnel (nombre et compétences) ou de temps nécessaire au dépouillement ;</li> <li>• Enclencher un processus de réforme sur différents points (locaux, processus de vote par correspondance, système de lecture des bulletins de vote) ;</li> <li>• Analyser la pertinence de maintenir des collaborateurs dans le statut d'auxiliaire, en particulier pour ceux qui ont un taux d'activité supérieur à 50% et qui sont présents, pratiquement de manière permanente au SVE ;</li> <li>• Améliorer la communication du SVE, notamment envers les autorités politiques pour faire entendre ses besoins, s'agissant d'un droit fondamental des citoyens.</li> </ul> <p>Cette réflexion devrait être gérée comme un projet avec un responsable, des objectifs et un calendrier de mise en œuvre avec des délais courts vus les problèmes identifiés depuis plusieurs années déjà.</p>	3	CHA/DSOV	31.10.20	

<sup>23</sup> Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

No 158 Audit de légalité et de gestion – Traitement du vote par correspondance par le SVE	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>23</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 2 (cf constat 2) : Mettre en place un système d'information pour piloter le vote par correspondance</b></p> <p>La Cour recommande à la DSOV, en collaboration avec le SVE, de mettre en place un système d'information qui lui permette de répertorier, suivre et réconcilier le matériel de vote.</p>	2	DSOV	Dépendant de l'obtention d'un projet de loi	
<p><b>Recommandation 3 (cf constat2) : Établir des rapports d'incident</b></p> <p>La Cour recommande au SVE de répertorier les incidents significatifs rencontrés lors du processus de traitement des votes par correspondance et d'indiquer les mesures correctives instaurées dans des rapports formalisés.</p> <p>En ce qui concerne les votations, la Cour recommande à la DSOV d'introduire les incidents significatifs dans le bilan final des opérations électorales.</p>	1	SVE	09.02.20	09.02.20

No 158 Audit de légalité et de gestion – Traitement du vote par correspondance par le SVE	Mise en place (selon indication de l'audit)			
	Risque <sup>23</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 4 (cf constat 3): Compléter les directives et procédures internes</b></p> <p>La Cour recommande au SVE, avec le support du contrôle interne de la Chancellerie, de compléter les directives et procédures internes dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le traitement des situations particulières. Il s'agira de regrouper les exceptions en catégorie et non de formaliser dans une directive individuellement chaque cas de figure ;</li> <li>• La destruction du matériel de vote non valable pendant les scrutins et les contrôles effectués lors de ces opérations.</li> </ul> <p>Il s'agira ensuite d'identifier et d'expliquer aux auxiliaires les situations auxquelles ils pourraient être confrontés et de leur remettre ou mettre à disposition les directives et procédures internes du service.</p>	1	SVE/CI	30.06.20	
<p><b>Recommandation 5 (cf constat 4): Renforcer le dispositif de communication des informations descendant et ascendant</b></p> <p>La Cour recommande aux cadres du SVE (chef de service, adjoint et responsable des auxiliaires) de communiquer sur le fonctionnement et l'organisation du service. Il s'agira également d'expliquer le déroulement des opérations électorales ainsi que les modifications qui leur sont apportées ; ce qui pourra se traduire notamment par la transmission aux auxiliaires des procédures et directives, et d'une description des principaux cas de nullité des bulletins. Ces démarches visent une meilleure intégration du personnel auxiliaire au sein du service.</p> <p>Par ailleurs, il est impératif d'être à l'écoute des collaborateurs fixes et auxiliaires. Il s'agira de renforcer le dispositif en place de manière à favoriser la transmission d'information auprès de la hiérarchie du SVE. La Cour recommande également à la Chancellerie ainsi qu'à la DSOV d'intégrer ce dispositif de communication. Ces derniers doivent sensibiliser le personnel auxiliaire pour qu'il puisse s'exprimer lorsqu'il a des questions ou des doutes sur le déroulement d'opérations en lien avec les scrutins.</p>	2	DSOV/SVE/CHA	30.06.20	

No 158 Audit de légalité et de gestion – Traitement du vote par correspondance par le SVE	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>23</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 6 (cf constat 5) : Améliorer la gestion du personnel fixe et auxiliaire</b></p> <p>La Cour recommande aux cadres du SVE (chef de service, adjoint et responsable des auxiliaires) de gérer le personnel fixe et auxiliaire selon des règles strictes et équitables :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ils doivent effectuer des entretiens d'évaluation avec les auxiliaires sur une base régulière, le niveau de formalisation pouvant être inférieur à celui des collaborateurs fixes en application du principe de proportionnalité ;</li> <li>• Les liens familiaux doivent être identifiés et faire l'objet d'une décision (non acceptable ou acceptable sous certaines conditions formalisées). Dans un premier temps, un point de situation pourrait être fait avec chaque collaborateur auxiliaire et fixe pour déterminer s'il existe des liens familiaux. Ensuite, lors de chaque engagement, ce point devra faire l'objet d'une attention particulière et être traité impérativement ;</li> <li>• Les dysfonctionnements doivent être traités rapidement de manière à ne pas péjorer durablement le fonctionnement du service.</li> </ul> <p>La Cour recommande aux ressources humaines de la Chancellerie d'intégrer et de soutenir ce dispositif d'amélioration de la gestion des collaborateurs.</p>	2	DSOV/SVE/CHA	30.06.20	
<p><b>Recommandation 7 (cf constat 6) : Tenir les dossiers du personnel auxiliaire de manière complète et à jour</b></p> <p>La Cour recommande au responsable des ressources humaines de la Chancellerie de s'assurer que les dossiers du personnel, en particulier des auxiliaires, soient complets et actualisés. Dans le cas contraire, il devra faire le nécessaire pour obtenir les documents et informations manquants rapidement.</p>	1	RH/CHA	31.12.20	

No 158 Audit de légalité et de gestion – Traitement du vote par correspondance par le SVE	Mise en place (selon indication de l'audit)			
	Risque <sup>23</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 8 (cf constat 7) : Respecter les normes de sécurité en matière d'incendie</b></p> <p>La Cour recommande vivement au chef de service du SVE de prendre sans délai, les mesures pour se conformer aux normes de sécurité en matière d'incendie afin de réduire les risques encourus par le personnel fixe et auxiliaire et, dans une moindre mesure, pour garantir la protection du matériel de vote sensible dans les locaux.</p> <p>Cette démarche passera par la mise en place d'une organisation du travail conforme aux normes de sécurité en matière d'incendie, notamment par la libération de l'accès aux portes de secours et par la réduction des quantités de papier entreposées.</p> <p>De plus, il s'agira également de procéder à l'installation de détecteurs incendie.</p>	3	DSOV/CHA	30.05.20	
<p><b>Recommandation 9 (cf constat 8) : Mettre à disposition du SVE des locaux lui permettant de réaliser ses missions de manière adéquate</b></p> <p>La Cour recommande à la Chancellerie de mettre à disposition du SVE des locaux qui lui permettent de réaliser ses activités, notamment le traitement des votes par correspondance, de manière adéquate tout en respectant les normes sécuritaires en matière d'incendie. Ainsi, il s'agira de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Offrir aux collaborateurs du SVE des conditions de travail qui respectent les normes de santé et sécurité au travail selon l'Office cantonal de l'inspection et des relations de travail (toilettes, cuisine, lieu de repos et vestiaires) telles que celles qui sont appliquées, en règle générale, dans les locaux de l'État de Genève ;</li> <li>• Permettre un travail en continu durant la journée, sans effectuer du travail de nuit, ce dernier ne devant rester qu'une exception en cas de charge de travail importante ;</li> <li>• Procéder à l'installation d'armoires anti-feu.</li> </ul> <p>La mise en œuvre de cette recommandation doit être étudiée en parallèle de la recommandation 1 qui vise à élaborer une réflexion stratégique sur des locaux adaptés aux missions du SVE.</p>	3	DSOV/CHA	Processus OCBA	

## 8. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS - CEC

No 158 Audit de légalité et de gestion – Traitement du vote par correspondance par le SVE	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>24</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 10 (cf constat 9) : Renforcer les activités de contrôle du processus de traitement des votes par correspondance</b></p> <p>L'abandon du vote électronique a engendré une réduction des activités de contrôle de la CEC. Compte tenu de la prépondérance du vote par correspondance (93% des électeurs), la Cour recommande à la Commission électorale centrale d'élargir ses vérifications au processus de traitement des votes par correspondance.</p> <p>À cet effet, la Cour recommande à la Commission électorale centrale d'établir un programme de travail relatif au vote par correspondance. Elle devra déterminer, comme elle l'a fait pour le vote électronique, si elle dispose des ressources et des compétences nécessaires à l'accomplissement de la présente recommandation. Dans le cas contraire, la CEC devra faire appel à des compétences externes comme elle l'a fait dans le cadre du vote électronique.</p>	1	CEC	Fin 2020	

<sup>24</sup> Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

No 158 Audit de légalité et de gestion – Traitement du vote par correspondance par le SVE	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>25</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 11 (cf constat 10) : Accroître la visibilité de la CEC</b></p> <p>La Cour recommande à la CEC de déterminer les informations qui pourraient être mentionnées sur son site internet, par exemple les activités réalisées, les décisions prises et les documents émis pouvant faire l'objet d'une publication.</p> <p>De manière plus générale, la Cour recommande à la Commission électorale centrale d'accroître sa visibilité auprès des citoyens et de communiquer sur son implication dans les opérations électorales (missions, responsabilités, activités de contrôle et décisions).</p>	1	CEC	Fin 2020	

<sup>25</sup> Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

No 158 Audit de légalité et de gestion – Traitement du vote par correspondance par le SVE	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>26</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 12 (cf constat 10) : Renforcer la formalisation des observations de la CEC</b></p> <p>La Cour recommande à la CEC de renforcer la formalisation des constats et des recommandations relevés lors des opérations électorales. Cette recommandation doit être mise en œuvre par l'élaboration d'un document standardisé avec un format différent et plus détaillé que celui actuellement consigné dans les procès-verbaux des séances internes de la commission.</p> <p>Les constats et recommandations relevés lors des scrutins doivent ensuite être discutés avec le SVE et la DSOV afin d'assurer leur compréhension et leur mise en œuvre. Finalement, un suivi de la mise en place des recommandations doit être effectué.</p>	1	CEC	Fin 2020	

<sup>26</sup> Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

## 9. DIVERS

### 9.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « *Manuel du contrôle interne, partie I* » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un évènement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

**1) Les risques liés aux objectifs opérationnels** relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- Engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- Mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- Mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- Mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- Accident, pollution, risques environnementaux.

**2) Les risques liés aux objectifs financiers** relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- Insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- Sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

**3) Les risques liés aux objectifs de conformité** (« *compliance* ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- Dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- Tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- Absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- Paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles.

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

**4) Le risque de contrôle** relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- Absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- Procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- Absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

**5) Le risque de fraude** relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- Organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- Création d'emplois fictifs ;
- Adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- Présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

**6) Le risque d'image** (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- Absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- Bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix ;
- Porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

## 9.2. Remarques

L'audit a été terminé en janvier 2020. Le rapport complet a été transmis à la Chancellerie et à la Commission électorale centrale le 29 janvier 2020 pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des audités.

Genève, le 27 février 2020

Sophie FORSTER CARBONNIER  
Magistrate titulaire

François PAYCHÈRE  
Président

Isabelle TERRIER  
Magistrate titulaire

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

