

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°63

AVRIL 2013

AUDIT DE GESTION

CHANCELLERIE

SERVICE DES VOTATIONS ET ELECTIONS

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.

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 contrôlées. 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 de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes,

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 lors de ses contrôles.

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 effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHESE

La chancellerie d'État assume de nombreuses fonctions dont celle d'organiser l'exercice des droits politiques, qu'il s'agisse d'élections ou de votations communales, cantonales ou fédérales. Cette tâche est dévolue au service des votations et élections (SVE).

Par une communication datée du 18 octobre 2012, la chancelière d'État a saisi la Cour des comptes d'une demande d'effectuer « un audit de gestion sur le service des votations et élections, ainsi que l'organisation des dépouillements centralisés ». La demande précise qu'il s'agit de « vérifier si les procédures sont suffisamment formalisées et que le contrôle interne en place est adéquat au vu des risques inhérents au domaine des droits politiques ».

Concernant l'audit de gestion, il s'agit de déterminer et d'évaluer si l'organisation du SVE, notamment en termes de système de contrôle interne, est efficace et efficiente en tant qu'elle :

- garantit un déroulement conforme aux dispositions légales et réglementaires (risques opérationnels, de contrôle et de conformité) tout en assurant un emploi judicieux et économique des moyens (risque financier) ;
- répond aux attentes des différents acteurs (risques opérationnels et d'image), à savoir les électeurs, candidats, partis politiques, associations.

Les domaines analysés par la Cour des comptes sont les suivants :

- Organisation d'une opération électorale (chapitre 4.1)
- Niveau de maturité du système de contrôle interne du SVE (chapitre 4.2)
- Illustrations des problèmes liés à la maturité du système de contrôle interne actuel (chapitre 4.3).

La Cour n'a pas analysé l'organisation des dépouillements centralisés en l'absence d'une telle opération durant la période d'audit. Ce travail sera réalisé lors des prochaines élections cantonales qui auront lieu en octobre 2013 et fera l'objet d'un rapport distinct.

S'agissant de **l'organisation d'une opération électorale**, la Cour met en évidence plusieurs points :

- Le déroulement des scrutins est conforme aux dispositions légales et réglementaires, à l'exception du cas de l'IN 146 « Stop aux hausses des tarifs des Transports Publics Genevois ! ».
- Les résultats des scrutins sont produits dans les délais requis.
- Le nombre de 67 locaux de vote est trop important en regard du taux d'utilisation par les votants (de 3 à 5 % en 2012) et des coûts engendrés (près de 400'000 F par an) ; en conséquence la Cour recommande notamment de regrouper les locaux de vote de certaines communes.
- Le transport des urnes par la gendarmerie implique une mobilisation coûteuse de cette dernière et disproportionnée au nombre de votants ; la Cour recommande d'utiliser d'autres moyens de transport, comme cela est déjà pratiqué dans la plupart des cantons romands, et de modifier les dispositions légales en conséquence.
- Alors que la commission électorale centrale (CEC) a pour mission légale de contrôler les opérations électorales, elle n'effectue pas de contrôles après la fin des opérations de dépouillement du vote par correspondance ; en conséquence, la Cour recommande à la CEC d'effectuer, par sondage, des contrôles a posteriori du dépouillement afin de s'assurer que les résultats sont corrects ; ce contrôle doit avoir lieu avant la publication des résultats.

Relativement au **niveau de maturité du système de contrôle interne**, la Cour relève que celui du SVE n'est pas au niveau requis, d'une part selon les dispositions légales, d'autre part selon l'objectif 10.04 que le Conseil d'Etat a fixé dans le cadre de son programme de législature (qui vise à ce que toute l'administration cantonale ait atteint le niveau 3 de maturité du SCI à fin 2012). Le bon déroulement d'une opération électorale repose ainsi sur l'expérience et la présence indispensables de deux personnes. La Cour constate également que le niveau d'avancement du SCI qui a été indiqué à la direction de la chancellerie en octobre 2012 n'était pas conforme à la réalité et que les travaux avaient beaucoup plus de retard que ce qu'affirmait la responsable de l'époque.

La chancellerie a pris les mesures organisationnelles pour répondre à l'objectif du Conseil d'Etat avec comme échéances fin juin 2013 pour les processus prioritaires et fin décembre 2013 pour les autres processus. Dans ce cadre, la Cour formule deux recommandations à l'égard de la chancellerie : d'une part de s'assurer de disposer des ressources nécessaires pour l'atteinte des objectifs mentionnés plus haut et, d'autre part, de former deux personnes supplémentaires qui soient en mesure de suppléer les responsables actuels des opérations électorales.

Concernant les **illustrations des problèmes liés à la maturité du système de contrôle interne** lors des référendums « Rubik » et lors de la votation du 3 mars 2013 relative à l'initiative 146 « Stop aux hausses des tarifs des Transports Publics Genevois ! », il ressort du déroulement des faits que les services de la chancellerie comme ceux du secrétariat général du Grand Conseil ont omis d'effectuer certains contrôles à différentes étapes du processus. Ces contrôles auraient probablement permis d'éviter de soumettre au souverain un texte qui n'est pas celui des initiants et auraient évité la décision d'invalidation du scrutin relatif à cet objet. La Cour n'émet pas de recommandations particulières sur les deux types d'opérations décrites, mais elle recommande à la chancellerie, au vu du risque d'image très fort qu'elle supporte, de mettre en place un contrôle de cohérence sur tout texte lié aux opérations électorales diffusé par le SVE.

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 effet. A cette fin, elle a invité la chancellerie à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 5, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

La Cour souligne la collaboration particulièrement constructive de la chancellerie dans le cadre de cet audit, de même que son adhésion aux 9 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet de réponses adéquates par la chancellerie qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	9
3. CONTEXTE GENERAL	11
3.1. Activités et organisation de la chancellerie d'Etat	11
3.2. Activités et organisation du SVE	12
3.3. Bases légales	15
3.4. Chiffres-clés.....	17
3.4.1. Charges et produits du SVE	17
3.4.2. Détail des votes en 2012	17
3.4.3. Coût des scrutins	18
3.5. Système de contrôle interne	20
4. ANALYSE	22
4.1. Organisation d'une opération électorale.....	22
4.1.1. Contexte	22
4.1.2. Constats.....	25
4.1.3. Risques découlant des constats.....	26
4.1.4. Recommandations.....	26
4.1.5. <i>Observations de la chancellerie</i>	27
4.2. Niveaux de maturité du système de contrôle interne	28
4.2.1. Contexte	28
4.2.2. Constats.....	29
4.2.3. Risques découlant des constats.....	30
4.2.4. Recommandations.....	31
4.2.5. <i>Observations de la chancellerie</i>	32
4.3. Illustrations des problèmes liés à la maturité actuelle du SCI.....	33
4.3.1. Référendum « Rubik ».....	33
4.3.2. Texte de l'initiative IN 146	34
4.3.3. <i>Observations de la chancellerie</i>	37
4.3.4. <i>Observations du secrétariat général du Grand Conseil</i>	37
5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	38
6. DIVERS.....	40
6.1. Glossaire des risques	40
6.2. Remerciements	42

Liste des principales abréviations utilisées

AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics (L 6 05)
CEC	Commission électorale centrale
DGSI	Direction générale des systèmes d'information de l'Etat de Genève
DSOV	Direction du support et des opérations de vote
FAO	Feuille d'avis officielle
LEDP	Loi sur l'exercice des droits politiques
LSGAF	Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10)
OSI	Service de l'organisation des systèmes d'information
PL	Projet de loi déposé par le Conseil d'Etat
REDP	Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits publics
SCI	Système de contrôle interne
SVE	Service des votations et élections

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Par une communication datée du 18 octobre 2012, la chancellerie d'État a saisi la Cour des comptes d'une demande d'effectuer « un audit de gestion sur le service des votations et élections, ainsi que l'organisation des dépouillements centralisés ». La demande précise qu'il s'agit de « vérifier si les procédures sont suffisamment formalisées et que le contrôle interne en place est adéquat au vu des risques inhérents au domaine des droits politiques ».

La chancellerie d'Etat assume de nombreuses fonctions dont celle d'organiser l'exercice des droits politiques, qu'il s'agisse d'élections ou de votations communales, cantonales ou fédérales. C'est le service des votations et élections (SVE) qui est en charge de l'organisation effective de l'exercice des droits politiques. A ce titre, il est responsable de la prestation O06.01 « Exercice des droits politiques » composée de neuf processus clés, dont le processus global « élections et votations ». La Cour a décidé de traiter en priorité ce processus compte tenu des risques opérationnels et d'image qu'il comporte.

Dès lors que l'article 174a al. 1 de la Constitution genevoise (Cst-GE, A 2 00) précise que la gestion de l'État doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 LICC, D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et d'entités privées subventionnées, la Cour est compétente (art. 1 al. 2 LICC).

Ainsi, par lettre adressée le 18 octobre 2012 à Mme Anja Wyden Guelpa, chancellerie d'État, la Cour l'a informée de sa décision de procéder d'une part à un audit de gestion du service des votations et élections, et d'autre part à une analyse de l'organisation des dépouillements centralisés.

Concernant l'audit de gestion, il s'agit de déterminer et d'évaluer si l'organisation du SVE, notamment en termes de système de contrôle interne, est efficace et efficiente parce qu'elle :

- garantit un déroulement conforme aux dispositions légales et réglementaires (risques opérationnels, de contrôle et de conformité) tout en assurant un emploi judicieux et économique des moyens (risque financier) ;
- répond aux attentes des différents acteurs (risques opérationnels et d'image), à savoir les électeurs, candidats, partis politiques, associations.

Concernant l'organisation des dépouillements centralisés, en l'absence de dépouillement centralisé durant la période d'audit, la Cour a renoncé à analyser le processus dès lors qu'elle n'était pas en mesure de le tester pratiquement. Ce travail sera réalisé lors des prochaines élections cantonales qui auront lieu en octobre 2013 et fera l'objet d'un rapport distinct.

Compte tenu des éléments qui précèdent, les domaines analysés par la Cour des comptes sont les suivants :

- Organisation d'une opération électorale (chapitre 4.1)
- Niveau de maturité du système de contrôle interne du SVE (chapitre 4.2)
- Illustrations des problèmes liés à la maturité du système de contrôle interne actuel (chapitre 4.3)

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'État**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le présent audit, la Cour n'a pas identifié de rapports d'audits préalablement effectués par des tiers.

En revanche, des travaux d'audit et d'évaluation du vote électronique ont été réalisés par d'autres entités durant la même période que celle de l'audit de la Cour :

- Conformément à l'art. 60 al. 6 LEDP, un audit du vote électronique a été demandé par la chancellerie qui porte sur trois domaines :
 - o un test d'intrusion
 - o un audit de code
 - o une certification ISO 9001.

Les résultats de ces audits sur le vote électronique ont été rendus publics le 17 avril 2013. Dans les trois cas, les mandataires externes ont remis des évaluations très positives.

- Conformément à l'art. 189A de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), le Conseil d'Etat a fait procéder à une évaluation des effets de l'introduction du vote électronique, opération qui doit intervenir dès l'écoulement de 3 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi. Il a confié cette mission à la commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP) dont le rapport est actuellement déposé auprès du Conseil d'Etat pour son « droit de réplique ».

En conséquence, la Cour a exclu du périmètre de son audit les travaux en relation avec le vote électronique.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection cantonale des finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre le 8 novembre 2012 et le 11 avril 2013 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés au sein de la chancellerie avec :

- La chancelière
- Le vice-chancelier
- La secrétaire générale adjointe, en charge du contrôle interne jusqu'au mois d'octobre 2012
- Le directeur de la direction du support et des opérations de vote
- Le chef du service des votations et élections
- La responsable du service des finances et du contrôle interne (dès le mois de novembre 2012 pour cette dernière activité).

La Cour a observé et participé aux étapes clés les jours précédents, le jour même et le jour suivant les scrutins du 25 novembre 2012 (votations fédérales, cantonales et communales) et du 3 mars 2013 (votations fédérales et cantonales).

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, 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 son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

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

1^{ère} 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^{ème} 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. A 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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.

La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques

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 (numérotées en 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 6.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 5 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 GENERAL

3.1. Activités et organisation de la chancellerie d'Etat

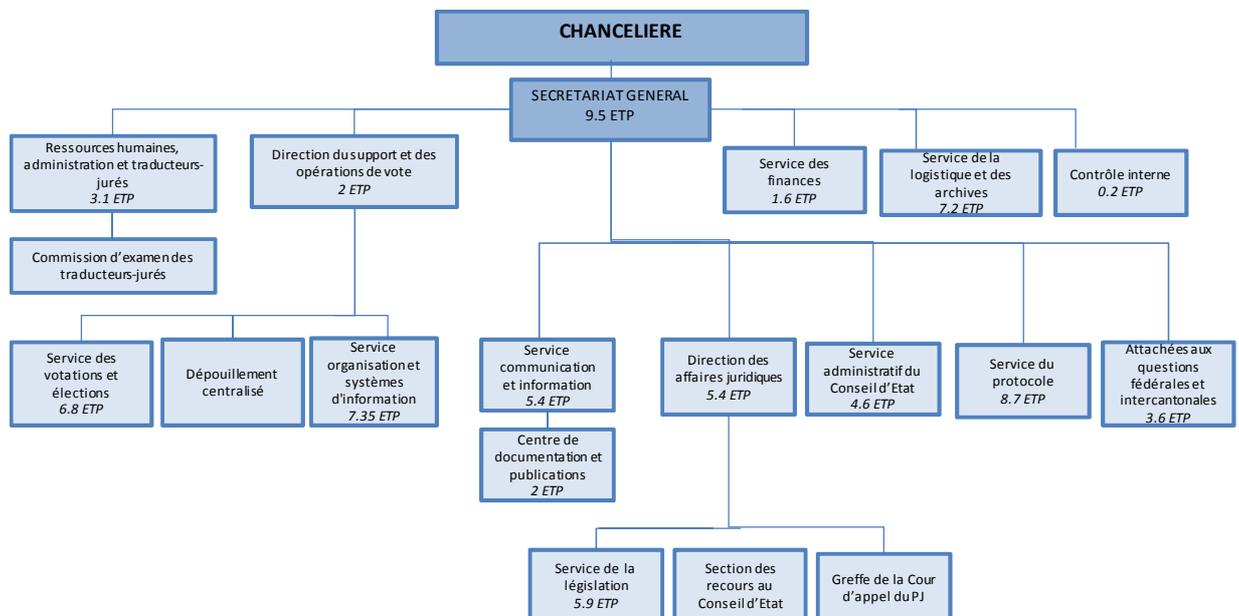
Selon le site internet de la chancellerie d'Etat, celle-ci assume les fonctions d'état-major du gouvernement cantonal. A ce titre, sous la direction de la chancelière d'Etat, elle a la responsabilité d'organiser et de planifier les séances hebdomadaires du Conseil d'Etat. A l'aide des services qui la composent, la chancellerie apporte un soutien tant logistique qu'organisationnel et juridique au gouvernement. Elle a également la charge d'assurer, en collaboration avec les départements, la communication institutionnelle du gouvernement et l'information du grand public.

La présence de nombreuses organisations internationales et de représentations diplomatiques à Genève implique une activité protocolaire importante. La chancellerie gère donc l'ensemble des affaires protocolaires du Conseil d'Etat. Elle offre également des prestations d'accueil pour les organisations non gouvernementales.

Dans ses fonctions de soutien au gouvernement, la chancellerie coordonne et organise, avec les départements, la défense des intérêts genevois sur les plans fédéral et intercantonal.

Enfin, la chancellerie a la responsabilité d'organiser l'exercice des droits politiques, qu'il s'agisse d'élections ou de votations communales, cantonales ou fédérales.

L'organigramme de la chancellerie se présente comme suit :



À la tête de la chancellerie d'Etat, composée d'une septantaine de collaboratrices et collaborateurs, se trouve le chancelier, magistrat nommé par le Conseil d'Etat tous les quatre ans.

3.2. Activités et organisation du SVE

Le SVE est rattaché à la chancellerie depuis décembre 2009.

Activités

Le SVE est responsable d'une seule prestation, intitulée O06.01 « exercices des droits politiques ». Cette prestation vise à permettre et à favoriser la participation active ou passive de chacun à la vie politique du canton. Cela passe par l'organisation et le dépouillement de l'ensemble des scrutins officiels, ainsi que par la gestion des dossiers complets d'une initiative ou d'un référendum.

Ainsi, la principale mission du SVE est de gérer l'ensemble des processus lié aux opérations électorales tout en veillant à la bonne application des lois fédérales et cantonales sur l'exercice des droits politiques. Les activités du service comportent notamment :

- L'organisation d'un scrutin électoral
- La gestion des prises de position pour les votations et dépôt de listes de candidats pour les élections
- La création et l'expédition du matériel de vote
- L'organisation et l'aménagement des locaux de vote du canton
- La gestion des référendums et initiatives en matière cantonale et municipale
- La vérification des signatures à l'appui des initiatives et référendums
- Le traitement et dépouillement du vote par correspondance
- La gestion du rôle électoral des Suisses de l'étranger
- Le support des opérations et activités informatiques dans le cadre du vote électronique.

Dans le cadre de cette mission, le SVE doit assurer la coordination et la planification entre les communes et différents services de l'État :

- Le département de la sécurité, avec l'office cantonal de la population (rôle des électeurs du canton de Genève), la direction générale des systèmes d'information (impression des cartes de vote et mise sous pli) et la police (transport des urnes et du matériel de vote, sécurité des locaux de vote)
- Le département rapporteur (texte de l'objet soumis au vote pour la brochure explicative)
- Le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (vote en blanc dans les écoles dans le cadre des cours d'instruction civique)
- La chancellerie – service de la législation (texte de loi)
- Le secrétariat du Grand Conseil.

et avec différentes entreprises externes à l'État telles que :

- L'imprimerie (préparation des bulletins de vote, du matériel de vote et des brochures explicatives)
- La Poste pour l'expédition du matériel de vote
- La Société générale d'affichage (application des dispositions légales relatives à l'affichage politique).

Le SVE doit, dès lors, assurer la coordination et la planification entre les différents services de l'État, les communes et les mandataires externes à l'administration.

En outre, le SVE est appelé à entretenir des relations étroites avec les partis politiques pour le dépôt des prises de position en votations, et en organisant les élections fédérales et cantonales, mais également avec les communes pour les scrutins municipaux (tant en élection qu'en votation).

Le SVE a décliné ses activités en neuf processus :

- **Processus global « élections et votations »** : organiser les scrutins conformément aux dispositions légales, ce qui implique, entre autres, de mettre à disposition le matériel de vote, d'organiser le dépouillement et de permettre la publication des résultats dans des délais raisonnables.
- **Gérer les communes et locaux de vote pour toutes votations ou élections** : désigner et confirmer les responsables des locaux de vote, convoquer et gérer les jurés présents dans les locaux de vote, gérer les informations sur les communes, etc.
- **Gérer les initiatives et les référendums** : fournir un modèle d'initiative-de référendum, vérifier les signatures, etc.
- **Gérer les factures du SVE liées à un scrutin** : facturer, gérer les avances sur coûts d'impression des partis politiques, gérer les factures des bulletins électoraux, etc.
- **Gérer les élus municipaux** : gérer l'annonce d'une démission d'un élu, gérer la liste papier des élus et viennent-ensuite communaux, trouver un remplaçant, vérifier le domicile des conseillers municipaux, etc.
- **Gérer les électeurs suisses à l'étranger** : gérer la base de données des Suisses de l'étranger, gérer les retours par la poste du matériel de vote des Suisses à l'étranger, etc.
- **Gérer les affichages politiques officiels** : gérer la demande d'affichage politique, gérer les affichages officiels.
- **Définir le calendrier des scrutins** : fixer les objets soumis au vote, définir le calendrier des scrutins, tenir le tableau des objets à soumettre au vote.
- **Gérer les duplicatas de matériel de vote d'un scrutin**.

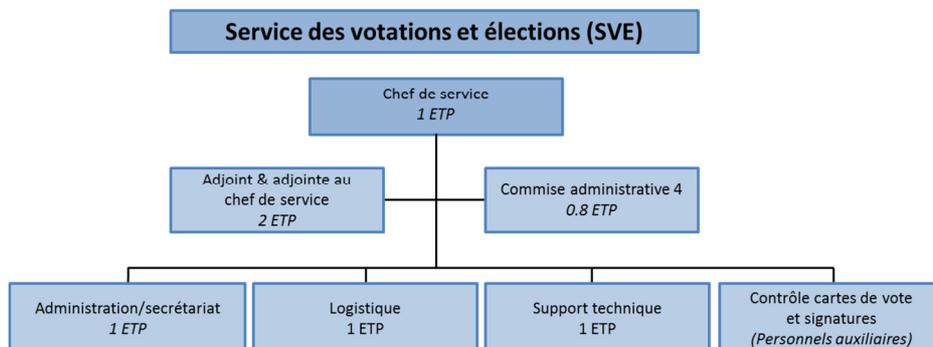
Commission électorale centrale

Enfin, il faut mentionner la commission électorale centrale (CEC) qui a été instituée par l'article 48, alinéa 4 de la Constitution cantonale, accepté en votation populaire le 8 février 2009. Selon la LEDP, la commission électorale centrale 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'Etat, pour une période correspondant à une législature du Grand Conseil. Elle a pour mission de contrôler les opérations électorales (art 75A LEDP). Pour cela, elle a accès à toutes les opérations du processus électoral.

La commission électorale centrale contrôle également la régularité du vote électronique, ainsi que le fonctionnement des moyens techniques utilisés lors de l'ensemble des opérations électorales. A cet effet, des membres sont partie du processus notamment, en définissant les mots de passe qui vont servir à la fermeture de l'urne électronique puis à son ouverture le jour du scrutin, en assistant au dépouillement de l'urne électronique, en observant les opérations électorales dans différents locaux de vote, en observant les phases de tests sur les programmes et machines utilisées lors du dépouillement des votes par correspondance et lors de la consolidation des résultats, en décidant du traitement des bulletins de vote douteux..

Organisation

Le service des votations et élections est composé de 8 personnes qui représentent 6.8 ETP, avec l'organisation suivante :



Les neuf processus décrits ci-avant occupent les 6.8 ETP de la manière suivante :

Processus	ETP fixes alloués	ETP auxiliaires
Processus global « élection et votations »	5.6	11.5
Gérer les communes et locaux de vote	0.3	0
Gérer les initiatives et les référendums	0.3	0.75 à 1.0
Gérer les factures du SVE	N/A	0
Gérer les élus municipaux	0.1	0
Gérer les électeurs suisses de l'étranger	0.5	0
Gérer l'affichage politique officiel	N/A	0
Définir le calendrier des scrutins	N/A	0
Gérer les duplicatas	N/A	0
Total	6.8	12.25 à 12.5

N/A = ces processus nécessitent un temps de travail de quelques heures annuelles

Le besoin en personnel auxiliaire pour le processus global « élections et votations » est ponctuel lors des 2 à 3 semaines précédant l'opération électorale (votation ou élection) et concerne uniquement le vote par correspondance. Il se traduit par des tâches répétitives consistant principalement en l'ouverture des enveloppes contenant le matériel de vote, le tri par arrondissement électoral et par la vérification des cartes de vote (signature et date de naissance). Pour faire face à ces besoins ponctuels, le SVE fait appel à du personnel auxiliaire mobilisable sur demande et rémunéré à l'heure.

De manière schématique, une opération électorale se décompose en quatre étapes clés qui comprennent plusieurs activités en lien avec ces dernières et notamment :

Étapes clés	Exemple d'activités
Préparer un scrutin	<ul style="list-style-type: none"> • Initier le processus administratif du scrutin • Planifier et coordonner les acteurs d'un scrutin (SVE, Police, Jurés, etc.) • Confirmer les responsables des locaux de vote
Recevoir et traiter les votes	<ul style="list-style-type: none"> • Traiter les votes par correspondance • Superviser le vote électronique • Traiter les votes au local de vote et le transport des scrutins
Dépouiller un scrutin	<ul style="list-style-type: none"> • Procéder au dépouillement • Publier les résultats
Terminer un scrutin	<ul style="list-style-type: none"> • Faire un bilan de l'opération • Produire des statistiques

3.3. Bases légales

Au niveau fédéral

Les droits politiques des citoyens suisses sont définis par les textes suivants :

- Constitution fédérale (RS 101) :
 - o articles 34, 38-40, 136 sur le droit de vote ;
 - o articles 138-142 sur les droits d'initiative et de référendum ;
 - o articles 143-145, 149-150 sur les élections au Conseil national et au Conseil des Etats ;
- Loi fédérale sur les droits politiques (RS 161.1) ;
- Ordonnance sur les droits politiques (RS 161.11) ;
- Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (RS 161.5) ;
- Ordonnance sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (RS 161.51).

Ces dispositions décrivent notamment les droits politiques et mécanismes de vote pour :

- Les votations fédérales
- Les élections à l'Assemblée fédérale, soit au Conseil national soit au Conseil des Etats
- Les référendums fédéraux
- Les initiatives populaires au niveau fédéral.

Au niveau cantonal

L'exercice des droits politiques est régi par les textes suivants :

- Constitution cantonale (Cst-GE, A 2 00) (articles 41 à 43, 48, 51, 53B, 56, 68, 68F, titre VI) ;
- Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP, A 5 05) ;
- Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP, A 5 05.01) ;

Ces dispositions précisent l'application des droits politiques et les mécanismes de vote pour :

- Les votations cantonales et communales
- Les élections cantonales et communales (Grand Conseil, Conseil d'Etat, Pouvoir Judiciaire, Cour des comptes, Conseils municipaux, Conseils administratifs)
- Les référendums cantonaux et communaux
- Les initiatives populaires au niveau cantonal et communal

Les cantons doivent appliquer les textes fédéraux dans le cadre de l'organisation des votations et élections fédérales qui leur sont confiées.

La nouvelle Constitution votée par le peuple genevois en automne 2012 entrera en vigueur le 1^{er} juin 2013. En matière de droits politiques, les changements suivants sont à relever :

- Le nombre de signatures pour une initiative constitutionnelle ou législative est fixé respectivement à 4% et 3% de la population du canton pour que l'initiative soit validée
- L'initiative et le référendum sur le plan intercommunal peuvent être prévus par la loi
- La durée des législatures communales et cantonales est portée à 5 ans au lieu de 4 ans actuellement
- Le président du Conseil d'Etat est désigné pour la durée de la législature
- Le référendum obligatoire en matière de logement et de fiscalité fait place à un référendum facilité de 500 signatures
- La suspension des délais référendaires à Noël et de mi-juillet à mi-août

3.4. Chiffres-clés

3.4.1. Charges et produits du SVE

Les charges et les produits relatifs au SVE se présentent comme suit ¹ :

	Comptes 2010	Comptes 2011	Comptes 2012
Charges de personnel	1'340'794	1'924'065	1'964'544
Dépenses générales	1'898'040	3'277'331	3'743'651
Subventions accordées	-10'800	331'400	42'600
Imputations internes	312'763	-	-
Recettes diverses	-36'075	-307'897	-191'841
Résultat	3'504'723	5'224'899	5'558'954

Les variations constatées entre les comptes 2010 et 2011 proviennent des coûts supplémentaires liés aux scrutins de 2011 qui ont nécessité plus de ressources qu'en 2010 dues aux dépouillements centralisés (Elections des chambres fédérales, élection complémentaire à la Cour des comptes et élection des autorités municipales de Corsier et de Presinge). Pour 2012, les charges sont du même niveau qu'en 2011, car plusieurs opérations électorales ont nécessité un dépouillement centralisé (élection complémentaire au Conseil d'Etat le 17 juin, élection des magistrats à la Cour des comptes et élection complémentaire au Conseil administratif de la Ville de Genève le 4 novembre). En 2011 comme en 2012, l'augmentation des coûts est principalement représentée par l'engagement de personnels auxiliaires, les coûts informatiques et les dépenses en frais d'expédition.

3.4.2. Détail des votes en 2012

Pour un nombre moyen d'électeurs inscrits de 241'000, les taux de participation aux scrutins cantonaux et fédéraux 2012 ont été les suivants :

Date de la votation ou élection	Taux de participation
25 novembre 2012	29%
4 novembre 2012	27%
14 octobre 2012	33%
23 septembre 2012	45%
17 juin 2012	49%
11 mars 2012	55%
Moyenne	39%

¹ CR n°01020600 – Service des votations et élections

Les votants ont la possibilité d'exercer leurs droits de vote par le biais de trois canaux. La répartition, par canal, des votes reçus en 2012 est la suivante :

Répartition des votes reçus en 2012	Répartition pour les votations	Répartition pour les élections
Par correspondance	89%	83%
Au local de vote	5%	3%
Par internet*	6%	13%
Total	100%	100%

* la possibilité de voter par internet est limitée pour les objets fédéraux à 30% des cartes de vote

3.4.3. Coût des scrutins

Les opérations électorales ont un coût significativement différent s'il s'agit d'une élection ou d'une votation. Le tableau ci-dessous illustre les coûts des élections du 4 novembre 2012² ainsi que des votations du 25 novembre 2012³ :

Coûts	élection 04.11.2012	votation 25.11.2012
Matériel de vote	182'685	208'976
Expédition	262'528	259'328
Dépouillement centralisé	473'076	-
Coût du personnel*	210'425	224'655
Autres	5'385	14'666
Total SVE/Chancellerie	1'134'099	707'625
Coûts informatiques	503'630	126'750
Total DGS	503'630	126'750
Coût des locaux de vote	60'245	60'245
Total Locaux de vote	60'245	60'245
Coût complet	1'697'974	894'620

*Dont coûts internes fixes du SVE de 124'000 F

La différence principale entre les coûts complets d'une votation et d'une élection est représentée par les coûts induits par le dépouillement centralisé et par les coûts liés à l'informatique qui sont nettement plus élevés lors d'une élection.

Les coûts liés au SVE et à la chancellerie comprennent les frais de préparation des opérations électorales et d'impression du matériel de vote (cartes de vote, brochures explicatives, bulletins de vote), les frais d'expédition du matériel de vote ainsi que le coût d'expédition des votes par correspondance retournés au SVE facturés par la Poste, et le coût des auxiliaires utilisés pour la préparation et le dépouillement des votes par correspondance. Enfin, lors d'élections, les frais du dépouillement centralisé organisé à UniMail (qui peut comprendre jusqu'à 800 personnes) sont à ajouter.

² Elections des magistrats à la Cour des comptes et d'un conseiller administratif en ville de Genève

³ Votations : loi fédérale sur les épizooties, loi cantonale organisant la commission de conciliation en matière de baux et loyers, délibération du Conseil municipal de la commune de Troinex.

Selon la DGSI, le travail pour l'élection du 4 novembre 2012 a représenté :

- 133 jours hommes pour les opérations relatives au vote électronique, notamment pour :
 - La préparation de l'opération
 - Les tests et certification
 - Le suivi de l'opération
 - L'infrastructure
- 390 jours hommes pour les activités de support aux opérations électorales, notamment pour :
 - Les modifications/évolutions des applications logicielles
 - La préparation de l'opération
 - L'ingénierie informatique
 - Divers tests (usines et métiers)
 - La gestion de projet (pilotage, coordination, support)
 - La publication des résultats

Le travail de la DGSI pour la votation du 25 novembre 2012 a représenté :

- 90 jours hommes pour les opérations relatives au vote électronique, notamment pour :
 - La préparation de l'opération
 - Les tests et certification
 - Le suivi de l'opération
 - L'infrastructure
- 42 jours hommes pour les activités de support aux opérations électorales, notamment pour :
 - Les tests et certification
 - Le suivi de l'opération
 - L'infrastructure

Compte tenu de leur importance et de leurs caractéristiques techniques sortant du champ du présent audit, ces coûts informatiques pourront faire l'objet d'un examen spécifique de la Cour dans le cadre d'un futur audit des systèmes d'information.

Le coût des locaux de vote comprend, notamment, les coûts induits par le recours à la gendarmerie pour le transport des urnes vers et depuis les locaux de vote, respectivement le vendredi précédant l'opération électorale et le jour de l'opération électorale.

Ainsi, les coûts d'une opération électorale de même type (élection ou votation) variant de manière peu importante quels que soient le taux de participation, le nombre d'objets soumis (fédéraux/cantonaux/communaux) et le mode d'exercice du droit de vote, la plupart des opérations électorales groupent plusieurs objets.

3.5. Système de contrôle interne

En 1995 est entrée en vigueur la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF, D 1 10) qui pose les principes fondamentaux d'un système de contrôle interne. Selon cette loi : « le **système de contrôle interne** est un ensemble cohérent de règles d'organisation, de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités ainsi que de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci ».

Conformément au modèle COSO⁴, l'Etat de Genève retient les éléments suivants comme composantes principales du système de contrôle interne :

- **L'environnement de contrôle** : il est constitué du cadre fonctionnel (qui se compose des outils et documents tels que directives, procédures ou cahiers des charges), des principes et des valeurs éthiques et d'intégrité qui influencent voire orientent l'organisation et son fonctionnement. L'environnement de contrôle revêt donc une importance primordiale pour toute organisation.
- **L'évaluation des risques** : Les risques pouvant nuire à la réalisation des objectifs liés aux activités de l'organisation doivent faire l'objet d'une identification et évaluation régulière.
- **Les activités de contrôle** : il s'agit de l'ensemble des mesures, procédures et opérations mises en place pour limiter les risques et favoriser l'atteinte des objectifs définis par l'organisation.
- **L'information et la communication** : le système d'information et de communication doit garantir le bon fonctionnement du système de contrôle interne. Pour cela, il doit permettre de s'assurer que la qualité de l'information ainsi que son canal de diffusion sont fiables. Aussi, l'information doit être diffusée à un moment opportun et à l'ensemble des collaborateurs concernés.
- **La surveillance** : la hiérarchie doit s'assurer, par le biais de tests d'échantillonnage ou d'observations, de la réalisation des contrôles prévus par les quatre étapes ci-dessus. Les activités de suivi et les résultats y afférents, les mesures correctives y relatives et leur suivi doivent être documentés.

Le 14 mars 2006, le projet de loi 9702 proposant d'introduire à l'article 2 de cette loi un délai au 1^{er} janvier 2007 pour la mise en place du SCI est adopté. Le délai légal fixé au 1^{er} janvier 2007⁵ n'ayant pas été respecté, le Conseil d'Etat a fixé à l'administration l'objectif suivant⁶ : « Atteindre le niveau 3 (standardisé) de l'échelle d'évaluation du système de contrôle interne pour les domaines prioritaires de chaque département »⁷ avec un délai au 31 décembre 2012.

⁴ Le modèle COSO est le cadre intégré de contrôle interne publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 1992 aux Etats-Unis. Il est l'un des modèles de référence tant du secteur privé que public et définit globalement le contrôle interne comme "un processus engagé par le conseil d'administration, la direction et d'autres agents d'une entité pour offrir des assurances raisonnables quant à la réalisation d'objectifs dans les catégories suivantes : efficacité et efficience des opérations ; fiabilité des rapports financiers ; respect des législations et réglementations en vigueur".

⁵ PL 9702 - Projet de loi modifiant la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10) du 14 octobre 2005.

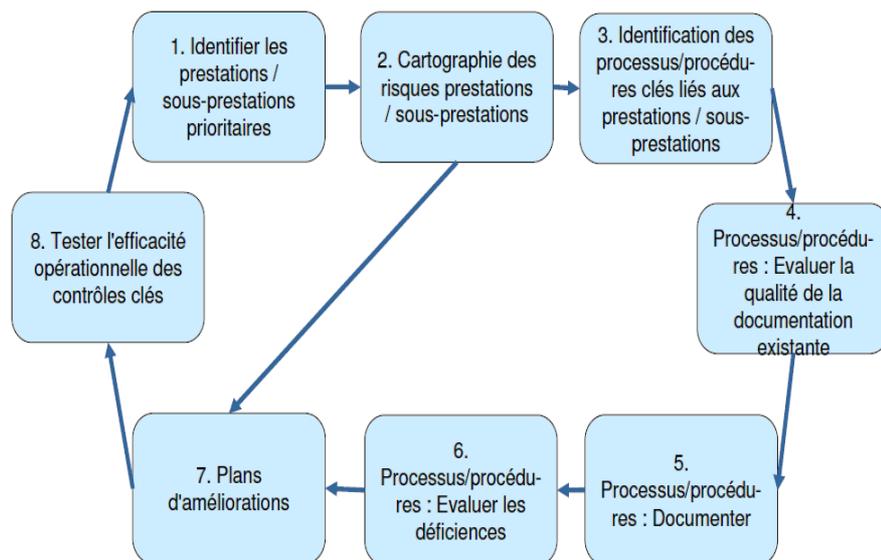
⁶ Objectif 10.04 adopté dans le cadre de son programme de législature 2010-2013 du 7 juin 2010

⁷ Extrait de procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 6 octobre 2010

Selon la documentation établie par le collège spécialisé contrôle interne, le niveau de maturité du SCI est déterminé sur la base du modèle suivant :

- **5. Optimisé** : les activités de contrôle sont coordonnées et la gestion des risques est conduite dans un système intégré.
- **4. Maîtrisé** : les activités de contrôle sont décrites en détail et les contrôles sont effectifs. Il y a un responsable du contrôle interne et des vérifications sont faites régulièrement.
- **3. Standardisé** : des lignes directrices ont été mises en place, les processus sont documentés et les contrôles sont adaptés.
- **2. Informel** : les activités de contrôle sont mises en place mais sans standardisation. Les contrôles dépendent des individus.
- **1. Peu fiable** : peu ou pas d'activités de contrôle interne sont mises en place. L'organisation est à risque.

En 2010, en vue d'harmoniser la mise en œuvre du SCI dans les services de l'Etat, le Conseil d'Etat charge le collège spécialisé contrôle interne (CSCI) de l'informer de l'avancement de l'objectif. Pour ce faire, le CSCI a défini, sur la base d'une proposition du département des finances, une approche qui se développe en huit étapes et qui a été schématisée ainsi :



En date du 11 mai 2012, le collège spécialisé contrôle interne (CSCI) a décidé, en accord avec l'inspection cantonale des finances (ICF), que l'étape 8 « tester l'efficacité opérationnelle des contrôles clés » ne faisait plus partie du niveau 3 « standardisé », mais se situait au niveau 4 « maîtrisé ».⁸

Dans ce cadre, la Chancellerie a défini en 2010 la prestation O06.01 « Exercice des droits politiques » comme l'une de ses prestations « prioritaires ».

⁸ Procès-verbal N0 2012/06 synthétique et décisionnel du 11 mai 2012 (CSCI)

4. ANALYSE

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

4.1. Organisation d'une opération électorale

4.1.1. Contexte

Dans le cadre de sa mission, la Cour a décidé d'observer et de participer aux opérations électorales de manière à mieux comprendre le déroulement d'un scrutin. Elle a observé deux votations, à savoir celles :

- du 25 novembre 2012, portant sur un objet fédéral, un objet cantonal et un objet communal (commune de Troinex), et
- du 3 mars 2013, portant sur 3 objets fédéraux et deux objets cantonaux.

La participation de la Cour s'est concentrée sur des opérations ou activités proches de la date des scrutins, soit au plus tôt 10 jours avant, à savoir principalement :

- La séance de tests des machines de lecture optique utilisées par le SVE dans le cadre du dépouillement des votes anticipés (au SVE)
- La séance de tests du dispositif informatique (GEVI) mis en place par la chancellerie pour la consolidation des résultats des scrutins (à la chancellerie)
- La séance d'ouverture de l'urne électronique par la chancellerie en présence des membres de la commission électorale centrale (à la chancellerie)
- La présence dans différents locaux de vote du canton avant l'ouverture, pendant l'ouverture et après la fermeture pour le dépouillement
- La réception des résultats des locaux de vote et leur consolidation dans le dispositif informatique (à la chancellerie)
- La séance de la commission électorale centrale tenue le lendemain du scrutin (à la chancellerie).

Les articles 59, 60 et 61 de la LEDP instaurent trois canaux de vote par lesquels les électeurs peuvent exercer leur droit de vote :

- Vote au local
- Vote électronique
- Vote par correspondance

Organisation des locaux de vote

En 2012, 3 à 5% des électeurs ont choisi de voter dans un local.

Le SVE tient un cahier des jurés qui regroupe les jurés par commune pouvant être convoqués pour une opération électorale. Ce cahier est envoyé au président des locaux de vote 10 semaines avant l'opération électorale pour le choix des jurés à convoquer pour la matinée, l'après-midi ou la journée. Les jurés sont formellement

convoqués par le service des votations 3 semaines avant l'opération électorale. Chaque président est libre de choisir le nombre de jurés qu'il estime nécessaire. En général entre 5 et 15 jurés sont convoqués et le président du local de vote définit, le jour de la votation, le besoin réel en fonction de l'affluence. Les jurés surnuméraires sont libérés. Les jurés sont différents d'une opération électorale à l'autre.

Les présidents et vice-président reçoivent une indemnité, d'au minimum 100 F par opération électorale (art. 11 al. 1 REDP). Les jurés, quant à eux, ne sont pas indemnisés.

Le jour des opérations électorales, les personnes mobilisées dans les locaux de vote varient entre 6 et 11 personnes en fonction de l'affluence prévue et/ou constatée des votants. Ces personnes sont :

- Le président et le vice-président du local de vote
- Le concierge responsable de la préparation du local
- Les jurés présents lors du dépôt des bulletins dans l'urne entre 10h et 12h, en général deux personnes
- Les jurés présents pour le dépouillement des votes, en général entre 4 et 6 personnes.

Sur la base des observations de la Cour des comptes lors des opérations électorales des 4 et 25 novembre 2012, la mobilisation des jurés varie entre 30 minutes pour ceux qui effectuent le dépouillement (après 12 heures) à 2 heures pour ceux qui sont présents lors de l'ouverture des locaux (entre 10 heures et 12 heures). Cette durée passe à environ 4h pour le président et le vice-président des locaux de vote.

L'article 14 LEDP indique que des instructions relatives à l'organisation et au dépouillement du scrutin sont adressées par le service aux responsables des locaux de vote, lors de chaque opération électorale. Ainsi par directive⁹, le SVE indique aux présidents des locaux de vote que s'ils reçoivent moins de 15 électeurs votants, ils ne doivent pas procéder au dépouillement mais en avvertir le SVE immédiatement. A réception de l'urne, c'est ce dernier qui procède alors au dépouillement, ceci dans le but de protéger le secret de vote.

Fixation du calendrier et expédition du matériel de vote aux électeurs

L'article 52 LEDP indique que pour une **votation fédérale**, les électeurs reçoivent, au plus tôt 4 semaines avant le jour de la votation mais au plus tard 3 semaines avant cette date, les bulletins de vote, les textes soumis à la votation et les explications y relatives.

L'article 53 LEDP indique que pour une **votation cantonale ou communale**, les électeurs reçoivent de l'Etat au plus tôt 15 jours avant le jour de la votation mais au plus tard 10 jours avant cette date :

- Le bulletin de vote
- Les textes soumis à la votation
- Des explications qui comportent, s'il y a lieu, un commentaire des autorités d'une part et des auteurs du référendum ou de l'initiative d'autre part
- Les recommandations du Grand Conseil ou du Conseil municipal

⁹ Guide à l'attention des responsables des locaux de vote, SVE

De plus, l'alinéa 4 de l'article 53 LEDP indique que les délais d'expédition fixés par la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976, et figurant à l'article 52 s'appliquent également aux votations cantonales et communales organisées simultanément à un scrutin fédéral.

En ce qui concerne les **élections**, les délais sont harmonisés conformément à l'alinéa 1 de l'article 54 LEDP : « Les électeurs reçoivent de l'Etat, au plus tôt 15 jours avant le jour des élections fédérales et cantonales (Conseil national, Conseil des Etats, Grand Conseil, Conseil d'Etat, élections judiciaires) mais au plus tard 10 jours avant cette date, les bulletins électoraux et une notice explicative ».

Au cours de l'audit, plusieurs projets de loi visant à l'adaptation de la LEDP à la nouvelle constitution ont été déposés par le Conseil d'Etat, dont le PL 11055 (modification des délais de remise du matériel de vote aux électeurs qui sont calqués sur ceux de la loi fédérale) et le PL 11070 (comprenant plusieurs modifications). Le Grand Conseil a décidé d'inclure l'objet du PL 11055 dans le PL 11070, qui est devenu le PL 11070 A et il a voté ce dernier le 21 mars 2013.

Transport et expédition du matériel de vote dans les locaux

L'article 48 LEDP indique que le SVE fournit à tous les locaux de vote le matériel nécessaire au scrutin.

L'article 49 indique, quant à lui, que l'urne contenant le matériel électoral doit être scellée par la présidence avant d'être remise à la gendarmerie qui la fait parvenir au SVE dans le délai fixé par ce dernier. L'utilisation de la gendarmerie lors d'opérations de vote mobilise en général entre 18 et 21 gendarmes provenant de 8 ou 9 brigades, et cela pendant plusieurs heures de la journée.

L'article 55 indique encore que le SVE fait parvenir dans les locaux de vote :

- a) les bulletins de vote;
- b) les bulletins électoraux pour les élections fédérales et cantonales.

Fichier de résultats du dépouillement par lecteurs optiques

Le dépouillement par lecteur optique de chaque arrondissement électoral fait l'objet d'un « fichier plat » spécifique qui est sauvegardé à la fois sur le disque dur du PC qui a traité l'arrondissement électoral et sur le serveur du SVE.

Le fichier enregistré sur le serveur est consultable et modifiable uniquement par le chef de service et l'informaticien du SVE. Ce fichier est repris dans le système GEVI pour la consolidation et la publication des résultats. La commission électorale centrale (CEC) peut demander et assister à un deuxième dépouillement des bulletins par lecture optique afin d'en vérifier le résultat. Cette possibilité est fixée dans la loi sur l'exercice des droits politiques aux articles 74, 75A et 75B. Elle peut le faire pendant le dépouillement lui-même ou le dimanche après-midi, sur une base générale ou par pointage de quelques locaux.

Comme indiqué au chapitre 3.2, la CEC observe les jours précédant la date du scrutin les phases de tests sur les programmes et les machines qui seront utilisées lors du dépouillement des votes par correspondance (« test de calibrage ») et lors de la consolidation des résultats.

4.1.2. Constats

La Cour tient à préciser qu'elle n'a pas été en mesure d'examiner l'intégralité du processus d'un scrutin qui se déroule sur près d'une année, mais qu'elle a mis en évidence les points significatifs relevés durant la période de l'audit.

Observation des opérations électorales

1. Hormis le cas de l'IN 146 (voir point 4.3.2), la Cour n'a pas identifié d'élément indiquant que le déroulement des scrutins n'a pas été réalisé conformément aux dispositions légales et réglementaires. De plus, les résultats ont été produits dans les délais requis.

Organisation des locaux de vote

2. Le Canton de Genève recense actuellement 67 locaux de vote¹⁰. L'utilisation moyenne de ce canal de vote en 2012 est de 3% pour les élections et 5% pour les votations. Le coût de l'utilisation des locaux de vote peut être estimé à environ 60'000 F pour une opération électorale et ceci sans tenir compte de la sollicitation de jurés (non indemnisés) qui peut varier entre 400 et 750 personnes. Considérant les six scrutins organisés en 2012, le coût total des locaux de vote peut ainsi être estimé à 360'000 F et la mobilisation de 2'400 à 4'500 jurés.

Par ailleurs, la Cour relève que lors des votations du 25 novembre, 13 locaux de vote (soit près de 20%) n'ont pas pu procéder aux opérations de dépouillement car le nombre de votants était inférieur à 15. Il est à noter que depuis 2011, les votes par correspondance, qui sont tous réceptionnés au SVE, ne sont plus envoyés dans les locaux de vote le jour du scrutin pour le dépouillement. Cette opération est effectuée directement par le SVE.

De plus, beaucoup de matériel électoral (affiches, bulletins, enveloppes, etc.) que le SVE fait parvenir aux locaux de vote est inutilisé et doit ainsi être détruit car, dans la grande majorité, les votants utilisent le matériel reçu à domicile. Ceci engendre, en plus des dépenses superflues un impact environnemental et une image négatifs de l'Etat.

Transport et expédition du matériel de vote dans les locaux

3. Le coût estimé du recours à la gendarmerie par opération de vote est nettement supérieur à celui indiqué dans une offre reçue d'une société privée pour la prise en charge du transport du matériel de vote. De plus, l'utilisation de la gendarmerie lors d'opérations de vote se fait au détriment de Police Secours car les gendarmes ne peuvent être engagés avant d'avoir ramassé toutes les urnes des locaux qui leur sont attribués.

A titre d'exemple, la planification de la BSR (Brigade de sécurité routière) prévoyait 5 collaborateurs en poste le dimanche 25 novembre dont 4 dévolus au ramassage des urnes dès 12h, le collaborateur restant devant assurer un service de réponse au public. La brigade n'a ainsi pas pu intervenir à 12h30 pour un accident de la route survenu dans le secteur de Plainpalais. L'accident a été pris en charge par une patrouille du poste de Lancy-Onex.

¹⁰ Parmi les 67 locaux de vote figure un bureau de vote intitulé « Suisses de l'étranger », qui regroupe les votes reçus des électeurs domiciliés hors de Suisse.

Fichier de résultats du dépouillement par lecteurs optiques

4. Le fichier de résultats du dépouillement par lecteur optique peut être modifié manuellement. Aucun contrôle n'est effectué pour réduire ce risque. Si la CEC effectue un contrôle dit de « calibrage » des lecteurs optiques avant le dépouillement, elle n'effectue pas de contrôle postérieur au dépouillement des bulletins par lecture optique effectué par le SVE, afin d'en vérifier le résultat.

4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnel et d'image** tiennent au fait que le maintien de très nombreux locaux de vote (67 actuellement) pour un pourcentage de votants de plus en plus faible (entre 3 et 5 % suivant les opérations électorales en 2012), ne correspond plus aux attentes des électeurs qui plébiscitent le vote par correspondance ou électronique à hauteur d'au moins 95%. Cela est de nature à péjorer l'image de l'Etat auprès des jurés convoqués en très grand nombre pour une activité qui consiste essentiellement à faire acte de présence, activité d'autant moins valorisante lorsque le dépouillement ne peut être effectué sur place.

Le **risque financier** tient au fait que l'utilisation de la gendarmerie est plus onéreuse que celle d'une entreprise privée, sans parler du coût de la mobilisation de la première pendant plusieurs heures et pour une mission non prioritaire. En outre, le risque financier tient également au nombre de locaux de vote dont les coûts cumulés sont importants par rapport à la très faible utilisation de ce canal.

Le **risque de contrôle** tient au fait qu'un contrôle postérieur au dépouillement n'est pas effectué par la CEC dans le cadre du vote par correspondance, quand bien même les articles 74, 75A et 75B LEDP l'autorisent.

4.1.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 2]

Sur la base de l'article 18 LEDP, la Cour recommande au SVE d'effectuer une analyse quant à la réduction du nombre de locaux de vote en prenant en compte, notamment, les aspects légaux et financiers.

Dans un premier temps, la réflexion pourrait porter sur les éléments suivants :

- Passage à un seul local de vote pour les communes qui en ont actuellement deux ou plusieurs (Chêne-Bougeries, Lancy et Vernier) comme cela s'est déjà fait dans certaines communes (Meyrin, Carouge et récemment Collonge-Bellerive) et
- Réduction du nombre de locaux de vote en Ville de Genève qui en compte actuellement 17.

Dans un deuxième temps, la Cour propose un regroupement des urnes communales en des centres de votations et élections dont la position géographique serait à définir mais qui permettraient néanmoins aux électeurs d'exercer leur droit de vote sans devoir trop se déplacer.

Enfin, la Cour invite le SVE à préciser dans les brochures de vote que le citoyen prenne avec lui le matériel de vote reçu en cas de vote au local. En parallèle, le SVE est invité à ne fournir qu'une quantité minimale de matériel électoral aux locaux de vote, de manière à éviter un gaspillage.

[cf. constat 3]

La Cour recommande à la chancellerie de proposer au Conseil d'Etat de déposer un projet de loi visant à la modification de l'art. 49 LEDP, modification nécessaire pour l'utilisation d'autres moyens (responsables des bureaux de vote, mandataire externe, etc.), en lieu et place de la gendarmerie, pour le transport du matériel de vote lors d'opérations électorales. Si cette modification est votée, le Conseil d'Etat est invité à modifier l'art. 16 REDP en conséquence.

Dans ce cadre, le SVE a reçu une offre de services d'une société privée pour la prise en charge du transport du matériel de vote nettement inférieure aux coûts induits par l'utilisation de la police.

Dans les cantons de Vaud, Neuchâtel et Valais, la police n'est pas en charge du transport des urnes qui est de la responsabilité des bureaux de vote.

[cf. constat 4]

La Cour recommande au SVE de proposer à la CEC d'effectuer, sur la base d'un échantillon, un contrôle a posteriori du dépouillement par lecteur optique des bulletins afin de s'assurer que les résultats consolidés dans GEVI sont corrects. Ce contrôle peut être effectué dès la fin des dépouillements par lecteur optique (en principe dès 5 heures ou 6 heures le dimanche matin), mais devrait être fait avant l'annonce des premiers résultats à midi.

4.1.5. Observations de la chancellerie

Concernant la réduction du nombre de locaux de vote, la Chancellerie entend poursuivre l'analyse qui pourrait permettre celle-ci. La Chancellerie note qu'entre 2001 et 2013, le nombre de locaux de vote est passé de 73 à 67. Elle sera attentive, comme elle l'a été par le passé, à procéder à des regroupements en coordination avec les communes concernées, afin, le cas échéant de mettre sur pieds une implantation des urnes de la façon la plus optimale possible.

La Chancellerie est favorable à la lutte contre le gaspillage en matière de matériel électoral. Elle poursuivra les efforts en ce sens.

Concernant le transport des urnes, une modification du règlement sur les droits politiques et de son article 16 permettant de décharger la police du transport des urnes avant l'opération électorale selon la recommandation de la Cour a été déposée devant le Conseil d'Etat. La Chancellerie proposera au Conseil d'Etat de modifier la loi afin de décharger la police de cette tâche lors du retour du matériel de vote à la fin du scrutin.

La Chancellerie attirera l'attention de la Commission Electorale centrale (CEC) sur la recommandation de la Cour en lien avec les contrôles a posteriori du dépouillement par lecture optique. En outre un contrôle supplémentaire portant sur la concordance des fichiers sera mis en place dès la votation de juin 2013.

4.2. Niveaux de maturité du système de contrôle interne

4.2.1. Contexte

Comme exposé au chapitre 3.5, le Conseil d'Etat s'est fixé comme objectif d'atteindre un niveau standardisé du système de contrôle interne pour les domaines prioritaires de chaque département, et ce au 31 décembre 2012.

La chancellerie a défini la prestation O06.01 « Exercice des droits politiques » comme l'un des 2 domaines prioritaires de ses activités.

En mai 2011, le collège spécialisé contrôle interne faisait une information sur l'avancement au 31 décembre 2010 de l'objectif 10.04 par département. Le document indiquait notamment pour la chancellerie que le niveau d'avancement était de 30%, et plus précisément que les processus clés et les risques associés étaient en cours d'identification et leur formalisation en passe d'être achevée.

La chancellerie indiquait à l'inspection cantonale des finances (ICF) pour son rapport No 11-29 « mise en œuvre du système de contrôle interne départemental et transversal » d'octobre 2011, un niveau d'avancement de 53% à mai/juin 2011.

Ces taux sont issus des travaux effectués par les services sous la supervision du contrôle interne de la chancellerie. Sur la base d'un document édicté par le CSCI et intitulé « tableau de suivi SCI », le contrôle interne décrivait par processus les travaux réalisés et restant à réaliser.

Ce tableau indiquait, au 28 septembre 2012, un taux d'avancement de 90% du SCI concernant la prestation O06.01 « Exercice des droits politiques », prestation entièrement de la responsabilité du SVE. Sur la base de ce document, la personne en charge du contrôle interne de la chancellerie considérait que l'objectif du Conseil d'Etat allait être atteint comme cela ressort d'une note datée du 12 octobre 2012 et remise au vice-chancelier. Elle faisait état d'un avancement du projet de 90% et elle écrivait que : « ...le 10% restant correspondant à la formalisation et validation des formules officielles, ce qui sera fait d'ici à fin 2012 ».

Considérant la teneur de cette note, la chancelière d'Etat a demandé le 18 octobre 2012 à la Cour des comptes d'effectuer un audit de gestion du service des votations et élections, et notamment de vérifier si les procédures sont suffisamment formalisées et si le contrôle interne en place est adéquat au vu des risques inhérents au domaine des droits politiques.

Le 1^{er} novembre 2012, la fonction de responsable du SCI a été confiée à une nouvelle personne, qui dédie depuis environ 30 % de son temps de travail à cette activité.

En cours d'audit, un groupe de travail a été mis sur pied en décembre 2012 et des séances régulières ont lieu entre le contrôle interne de la chancellerie et le SVE afin de compléter la formalisation du SCI actuel et aboutir à un niveau de maturité standardisé des processus-clés du SVE d'ici à juin 2013 et décembre 2013 pour les autres processus.

Tous les processus du SVE sont recensés et suivis dans un tableau de bord tenu par la nouvelle responsable du contrôle interne.

4.2.2. Constats

1. Un système de contrôle interne qui soit adapté aux missions et à la structure du SVE n'a pas encore été mis en place. Il ne l'était donc pas non plus dans le délai légal fixé au 1^{er} janvier 2007, tout comme pour l'ensemble des départements de l'Etat.

Au 31 décembre 2012, le niveau de maturité « standardisé » du système de contrôle interne exigé par le Conseil d'Etat, n'est pas atteint pour le SVE pour la prestation « Exercices des droits politiques ».

En effet, les différents composants du SCI ne sont pas rédigés ou pas achevés. En particulier, sur le processus « élections et votations », la Cour a pu constater que :

- Il existe 5 versions différentes de logigrammes¹¹ décrivant le processus « élections et votations » qui ont été établies entre 2005 et 2012, et sur des supports différents (Visio, Mega¹², etc.). Les documents établis d'abord sous Visio n'ont pas été mis à jour, car l'objectif de la chancellerie est de les transférer dans l'outil MEGA, avec une méthodologie plus systématique permettant d'identifier les risques et les contrôles à chaque point sensible. Toutefois, ceux établis sous MEGA ne sont pas achevés.
- Les processus ne sont pas décrits de manière exhaustive. Il existe pour certaines activités des marches à suivre (par exemple le planning des présidents, vice-présidents et jurés ainsi que le guide à l'attention des responsables des locaux de vote, etc.) sans toutefois décrire l'entier du processus.
- L'analyse des risques sous la forme d'une cartographie des risques est en cours de réalisation. Seuls les risques génériques (au nombre de 17 à fin décembre 2012) ont été identifiés, mais ils doivent être déclinés en risques opérationnels.
- La cartographie des risques n'étant pas complétée, le SVE ne dispose pas de matrices de contrôles permettant de synthétiser pour chaque processus les activités, les risques, les contrôles et les objectifs de ces derniers.

Au niveau opérationnel, il ressort que le SVE gère le processus « élection/votations » via une multitude de documents et directives (plannings, calendriers, lettres type, modes opératoires, etc.) organisés dans une arborescence Windows. Ces documents ne sont pas référencés dans un document, par exemple un index. A titre d'illustration, la Cour relève que la direction du support et des opérations de vote (DSOV), qui englobe l'OSI et le SVE, ne dispose actuellement pas d'outil de gestion exhaustif et commun aux deux services, notamment un planning regroupant les activités des deux services, pour piloter les opérations électorales.

Dès lors, la cohérence d'ensemble repose sur la grande expérience du responsable du SVE et du responsable de la DSOV.

Sur la base des constats de la Cour, le niveau de maturité du SCI au SVE peut être qualifié d'informel, soit le niveau 2 (« Informel : les activités de contrôle sont mises en place mais sans standardisation. Les contrôles

¹¹ Le logigramme est un outil qui permet de représenter graphiquement des processus de façon séquentielle et logique.

¹² Outils informatiques généralement utilisés pour établir des logigrammes.

dépendent des individus.»). Une illustration des problèmes pouvant être liés à la maturité du SCI est présentée au chapitre 4.3.

2. Le niveau d'avancement de 90% du SCI concernant la prestation O06.01 « Exercice des droits politiques », indiqué dans le tableau de suivi du SCI de septembre 2012, et repris dans la note mentionnée au vice-chancelier, n'est pas correct¹³. En effet, la formalisation actuelle du SCI révèle un taux d'avancement inférieur ; à cet effet, les documents¹⁴ établis en cours d'audit par la personne en charge du contrôle interne à la chancellerie démontrent clairement que le taux d'avancement est inférieur à 90%, ce que les contrôles effectués par la Cour confirment.

Corollaire de ce niveau d'avancement ne correspondant pas à la réalité, les activités de contrôle propres à la gestion de projet de mise en place du SCI n'ont pas été adéquates avant octobre 2012.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient au fait que le bon déroulement des scrutins est lié actuellement en grande partie à l'expérience et à la connaissance des procédures des responsables concernés, et, qu'en cas d'absence de l'un ou l'autre, ou pire des deux, la réalisation des opérations de votes notamment pourrait en être affectée de manière significative, que ce soit en termes de respect des dispositions légales ou des délais. L'ultime conséquence étant le report d'un scrutin.

Le **risque de contrôle** est avéré et tient au niveau de maturité du SCI du SVE actuellement insuffisant et aux lacunes constatées en termes de gestion de projet de mise en place du SCI.

Le **risque de conformité** est avéré et tient au non-respect de l'art. 2 LSGAF ainsi qu'à la non-atteinte de l'objectif 10.04 fixé par le Conseil d'Etat.

Le **risque d'image** est important et tient au fait que les erreurs qui pourraient résulter de l'absence d'un système de contrôle interne efficace ont des conséquences qui sont immédiatement connues du grand public et de nature à décrédibiliser la chancellerie et le SVE.

¹³ Pour des raisons de coût et de délai, les taux d'avancement annoncés à 30% au 31 décembre 2010 et à 53% au 30 juin 2011 n'ont pas fait l'objet de travaux d'analyse de la part de la Cour des comptes.

¹⁴ Etat des travaux au 21 janvier 2013 et au 26 mars 2013

4.2.4. Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 2]

Phase de mise en place du SCI

La Cour note que la chancellerie a pris des mesures organisationnelles conformes au but de l'art. 2 LSGAF et à l'objectif 10.04 fixé par le Conseil d'Etat dès l'automne 2012 et qui sont en cours de réalisation. En complément, la Cour formule deux recommandations quant à la mise en place du SCI :

- La Cour invite la chancellerie à s'assurer que l'attribution du temps de travail dévolu à la conduite du projet de mise en place des éléments du système de contrôle interne, actuellement de 0.3 ETP, soit maintenue durant l'année 2013 afin de garantir l'atteinte des objectifs qu'elle s'est fixée, à savoir les processus prioritaires complétés au 30 juin 2013 et les autres processus complétés au 31 décembre 2013.
- Parallèlement à la mise en place du SCI, la Cour recommande à la DSOV de se doter d'un outil de gestion (par ex : tableau de bord Excel) qui permette de recenser toutes les opérations liées à un scrutin, que ce soit les opérations liées au vote électronique gérées par l'OSI ou celles liées aux canaux traditionnels (vote par correspondance et locaux de vote) gérées par le SVE. Cet outil devrait également permettre de piloter et suivre en temps réel le calendrier des opérations de la première à la dernière opération.

Phase de pilotage et de suivi du SCI

De plus, une fois le SCI mis en place (atteinte du niveau 3 prévue au 31.12.2013) et compte tenu du risque inhérent propre à la prestation publique « Exercice des droits politiques », la Cour est d'avis qu'il conviendra de tester l'efficacité opérationnelle des contrôles-clés. Ces tests seront à prévoir par la responsable du SCI et les résultats à communiquer à la chancelière d'Etat.

Par ailleurs, afin de réduire les risques opérationnels liés à la tenue des opérations électorales en cas d'absence des personnes-clés, la Cour invite la chancellerie à former deux personnes à même de suppléer le responsable du SVE et celui de la DSOV.

Compte tenu des délais fixés par la chancellerie pour la mise en place de son système de contrôle interne (respectivement au 30 juin pour les processus prioritaires et au 31 décembre 2013 pour tous les autres processus), la Cour s'assurera en été 2014 de l'avancement des travaux dans le cadre du suivi des recommandations.

4.2.5. Observations de la chancellerie

La Chancellerie accueille favorablement les recommandations formulées par la Cour en lien avec le système de contrôle interne. Dès le 4 novembre 2012, la direction de la Chancellerie a pris les dispositions pour permettre l'atteinte des objectifs en matière de contrôle interne, tant par rapport au cahier des charges de la DSOV en allégeant celui-ci de tâches qui ont pu être redistribuée à l'interne, que par rapport à la conduite et le suivi de la mise en place du contrôle interne qui a été confiée à une personne ayant travaillé dans l'audit à l'ICF par le passé. Elle a adapté les ressources selon les besoins et les objectifs fixés et a fait appel à un soutien externe à hauteur d'un équivalent de 50% jusqu'au 31 décembre 2013.

Par ailleurs, la DSOV mettra en place un outil de suivi et de gestion (échancier) consolidant l'ensemble des tâches et actions liées à un scrutin.

4.3. Illustrations des problèmes liés à la maturité actuelle du SCI

4.3.1. Référendum « Rubik »

Contexte et déroulement des faits

Le 19 juin 2012, des référendums contre les accords fiscaux entre la Suisse et respectivement l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Autriche ont été lancés. Le délai de dépôt des signatures auprès de la chancellerie fédérale était fixé au jeudi 27 septembre 2012.

Avant le jeudi 20 septembre 2012, le SVE a traité, validé et expédié 3'533 signatures pour les référendums : 1'161 pour l'Allemagne, 1'386 pour le Royaume-Uni et 986 pour l'Autriche.

Du jeudi 20 au mercredi 26 septembre 2012, le SVE a encore reçu et contrôlé 4'421 signatures dont 3'874 sont parvenues au SVE pour contrôle entre le 24 et le 26 septembre 2012, soit entre le 97^e et le 99^e jour du délai référendaire.

Le mercredi 26 septembre 2012, l'assistant administratif – qui est chargé du contrôle des initiatives et des référendums et de l'informatique du service – a préparé le colis contenant 4'200 signatures validées (1'453 pour l'Allemagne, 1'186 pour le Royaume-Uni et 1'561 pour l'Autriche) en y apposant les étiquettes autocollantes. Le colis devait impérativement arriver au comité référendaire le jour suivant (27 septembre).

Le mercredi 3 octobre 2012, après que le comité référendaire eut indiqué que le paquet de signatures genevoises lui était parvenu le 28 septembre 2012, le SVE a consulté le site dédié au contrôle de traitement par la Poste et constaté que le colis avait été acheminé en économique, contrairement à la pratique du SVE. En effet, celle-ci prévoit pour l'envoi des signatures d'initiatives que les colis doivent comporter quatre étiquettes dont PRI (Postpack Priority). A l'appui de cette pratique, un tableau, qui indique les différents affranchissements à appliquer en fonction du type de courrier, est affiché au secrétariat du SVE et au-dessus des bacs prévus pour l'envoi des courriers et colis. Par contre, il n'existe aucune directive, ni même pratique qui instaure une procédure de contrôle de l'affranchissement des colis.

Or, après confirmation par La Poste puis enquête interne du SVE, il s'est avéré que le colis a été remis sans l'étiquette PRI et a donc été acheminé en mode économique, au lieu de prioritaire comme prévu pour ce type de colis. Cette omission provient de la part d'un collaborateur du SVE en charge des envois et qui est familier de ce type d'opérations.

Mesures correctrices prises par la chancellerie et le SVE

Afin de couvrir le risque d'une récurrence, un certain nombre de mesures ont été décidées par la chancellerie visant notamment à :

- Revoir le rythme de traitement des signatures, qui sera organisé sur une base quotidienne (ce qui est reçu un jour doit être renvoyé le lendemain).
- Ajuster l'affranchissement en fonction de la proximité de l'échéance du délai de l'initiative. Ainsi, durant la période finale, les expéditions se feront en mode Swiss-Express « lune » », ce qui permet de remettre un colis déposé le soir le lendemain à 9 heures.

- Mettre en place un contrôle dit « des quatre yeux » pour tous les envois prioritaires qui doivent être supervisés par un cadre du SVE surtout dans les périodes critiques et en cas de surcharge.

Ces mesures doivent être traduites également dans les directives et procédures du système de contrôle interne qui est en cours de mise en place.

Constats et recommandations

Les mesures organisationnelles prises en termes de contrôle étant de nature à couvrir le risque d'une « récidive » d'une manière proportionnée, la Cour n'a pas de recommandations particulières à formuler.

4.3.2. Texte de l'initiative IN 146

Contexte et déroulement des faits

Le traitement d'une initiative est long et fait appel à de nombreux services, que ce soit à la chancellerie, au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil. En outre, des modifications du texte initial sont possibles et expliquent qu'il y ait eu plusieurs versions qui ont circulé.

Afin d'illustrer le long et complexe processus d'une initiative, la Cour indique les erreurs et omissions qui ont jalonné le parcours de l'initiative IN 146 « Stop aux hausses des tarifs des Transports Publics Genevois ! » telles qu'elles ressortent notamment, de l'arrêt rendu le 26 mars 2013 par la chambre administrative de la Cour de justice¹⁵.

A la suite du dépôt d'un nouveau texte par les initiants au SVE, celui-ci adresse un nouveau courrier à la FAO le 1^{er} octobre 2010, pour qu'elle publie le texte modifié de l'IN 146. Or, le fichier transmis contient le texte initial de l'initiative (IN 146) au lieu du texte modifié (IN 146-l) :

- ⇒ La conséquence en a été que le texte publié dans la FAO n'était pas conforme au (nouveau) texte déposé par les initiants et qui avait été validé par le SVE.

Le nouveau texte de l'initiative intégrant la parenthèse (IN 146-l) et la nouvelle liste destinée à recevoir les signatures ainsi que le texte d'annonce transmis à la FAO n'est pas remis au service de la législation de la chancellerie par le SVE, alors qu'il aurait dû l'être.

- ⇒ Le service de la législation de la chancellerie ne s'est pas prononcé sur la validité du nouveau texte des initiants et n'a pas pu éventuellement détecter l'erreur.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 30 mars 2011 constatant l'aboutissement de l'initiative précise que : « le texte de l'initiative et son exposé des motifs sera publié, ainsi que le présent arrêté, dans la Feuille d'Avis Officielle du vendredi 1^{er} avril 2011. Une copie du présent arrêté et de son annexe est transmise au Grand Conseil ». Le 1^{er} avril 2011, l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 mars 2011 est publié dans la FAO, mais il n'est pas accompagné du texte de l'initiative.

- ⇒ Le contenu incomplet de la publication de la FAO n'est pas conforme aux dispositions prévues par l'arrêt du Conseil d'Etat. Cela n'a, d'une part,

¹⁵ ATA/201/2013 rendu par la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève.

pas permis aux initiants de réagir au contenu du texte de l'initiative et, d'autre part, a conduit le Conseil d'Etat à transmettre une version incomplète du texte au Bureau du Grand Conseil.

Le 30 mars 2011, le Conseil d'Etat écrit au président du Grand Conseil pour lui transmettre l'arrêté précité ainsi que le texte de l'initiative avec l'exposé des motifs qui seront publiés dans la FAO du 1^{er} avril. Le texte transmis est celui de l'IN 146. Dans le même temps, la chancellerie transmet au secrétariat général du Service du Grand Conseil un fichier informatique contenant le texte de l'initiative ainsi que le tiré à part destiné aux députés portant la référence « IN 146 ». Ces deux fichiers reprennent le texte de l'IN 146.

- ⇒ Le texte de l'initiative transmis au Grand Conseil n'est pas le bon. Comme le texte est renvoyé en commissions, l'incidence est faible à ce moment-là de la procédure dans la mesure où les travaux ne vont pas débiter immédiatement.

En juin 2011, le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil son rapport sur la validité et la prise en considération de l'initiative qui mentionne explicitement la correction apportée au texte de l'initiative. Ce document est distribué en mai 2011 par le secrétariat général du Grand Conseil aux députés mais avec en annexe le texte de l'IN 146, car le secrétariat général du Grand Conseil n'a pas été informé de cette modification du texte annexé.

- ⇒ L'incidence est faible dans la mesure où cette erreur est détectée en septembre 2011 et l'annexe est modifiée pour comporter le texte de l'initiative (IN 146-I). Ainsi, les commissions législative et des transports rendent leur rapport sur la base du texte de l'IN 146-I.

Le 18 septembre 2012, à la demande du service de la législation de la chancellerie, le secrétariat général du Grand Conseil lui transmet un fichier informatique contenant le texte de l'initiative débattue et refusée par le parlement, en vue de sa publication dans la FAO le 21 septembre 2012. Ce fichier contient le texte de l'IN 146. Il est reproduit avec la précision que le Conseil d'Etat est chargé de la promulgation du texte législatif dans la forme et les termes prescrits. Cette publication porte la date du 13 septembre 2012 et est signée du président du Grand Conseil ainsi que d'un membre du bureau.

- ⇒ Le service de la législation de la chancellerie utilise le fichier reçu du secrétariat général du Grand Conseil pour publier le texte dans la FAO qui n'est pas le texte final déposé par les initiants, ni celui approuvé par le SVE, ni celui débattu par le Grand Conseil.

En vue de la votation populaire, la chancellerie prépare une brochure explicative concernant les objets cantonaux soumis au vote. Le contenu de celle-ci est soumis au Conseil d'Etat et au bureau du Grand Conseil. C'est le texte de l'IN 146 qui est reproduit dans cette brochure.

- ⇒ Le SVE utilise le fichier envoyé par le secrétariat général du Grand Conseil au service de la législation de la chancellerie pour publier le texte dans la FAO qui n'est pas le texte final déposé par les initiants, ni celui approuvé par le SVE, ni celui débattu par le Grand Conseil.

Mesures correctrices envisagées par la chancellerie et le SVE

Suite à la demande du Conseil d'Etat adressée à la chancellerie en date du 28 mars, celle-ci a analysé les raisons de l'invalidation de la votation populaire relative à l'IN 146. Elle a identifié trois causes systémiques et a émis des axes d'amélioration.

La première cause est l'**absence d'évaluation des risques transversaux** liés au processus complet de traitement des initiatives cantonales. Pour remédier à cette lacune, la chancellerie se propose de revoir l'analyse des risques (tableau et matrice des risques) pour tenir compte de l'ensemble du processus pour chaque type d'objets (notamment, les initiatives, les référendums).

La deuxième cause est l'**absence d'un flux informationnel uniforme et intégral** du traitement des initiatives cantonales. Pour combler cette déficience, la chancellerie se propose de prendre plusieurs mesures, à savoir :

- Se baser sur une source unique afin d'éviter la coexistence de multiples versions dans le système d'information.
- Revenir à un flux unique intégré dans un système d'information constitué qui sera AIGLE.
- Responsabiliser les acteurs clés aux moments clés qui devront valider les textes à publier dans le cadre de séances de coordination.
- Réintroduire les initiatives dans le flux normal des objets transférés du Grand Conseil vers le Conseil d'Etat après les sessions parlementaires, tel que prévu par l'art. 8 de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (LFPP, B 2 05))

La troisième cause est l'**absence de gestion transversale et continue** du processus de traitement des initiatives cantonales. Pour remédier à cette lacune, la chancellerie se propose de prendre les mesures suivantes :

- Formaliser les étapes clés du processus avec pour chacune d'entre elles la fixation des livrables attendus et des points de contrôle.
- Créer un suivi transversal du traitement des initiatives afin d'assurer la conformité des étapes et le bon déroulement du processus.
- Disposer d'une vue globale de chaque initiative afin de garder une trace sur le déroulement du processus et anticiper les incidents potentiels.
- Introduire la fonction de coordinateur dont le but est de suivre du début à la fin le processus d'initiative.

Les délais de mise en œuvre de ces propositions s'échelonnent de mai à août 2013.

Constats et recommandations

Il ressort du déroulement des faits que les services de la chancellerie comme ceux du secrétariat général du Grand Conseil ont omis d'effectuer certains contrôles à différentes étapes du processus, quand bien même il existait plusieurs versions du texte en circulation. Ces contrôles auraient probablement permis d'éviter de soumettre au souverain un texte qui n'est pas celui des initiants et auraient évité la décision d'invalidation du scrutin relatif à cet objet.

La Cour considère que les mesures, procédures de contrôle et axes d'amélioration envisagés par la chancellerie sont de nature à réduire les risques d'erreurs d'une manière proportionnée.

Concernant le secrétariat du Grand Conseil, celui-ci a décidé, dès constatation du problème, de mieux identifier dans leur dénomination les versions électroniques d'initiatives comprenant des erreurs, afin qu'elles ne puissent plus être transmises à des tiers par erreur. En revanche, elles ne peuvent pas être purement et simplement effacées puisqu'elles ont été formellement reçues à un moment donné.

En conséquence, dès lors que la chancellerie supporte le risque d'image de l'Etat de par son rôle central dans les opérations électorales, et ce nonobstant les responsabilités éventuelles des autres intervenants, la Cour recommande au SVE de mettre en place un contrôle de cohérence sur tout texte lié aux opérations électorales diffusé par la chancellerie.

4.3.3. Observations de la chancellerie

La Chancellerie accueille favorablement les remarques et recommandation formulées par la Cour des comptes.

4.3.4. Observations du secrétariat général du Grand Conseil

La nouvelle constitution ne donnera plus la possibilité au Grand Conseil de travailler sur des textes d'initiatives populaires dont la version change en cours d'examen comme c'est le cas actuellement. En revanche, il conviendra d'être particulièrement attentif à la transmission des quelques textes d'initiatives pouvant survenir pendant la période transitoire concernant les initiatives annoncées sous le régime de l'actuelle constitution, mais traitée après l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution le 1^{er} juin 2013.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p>Recommandation 1</p> <p>Sur la base de l'article 18 LEDP, la Cour recommande au SVE d'effectuer une analyse quant à la réduction du nombre de locaux de vote en prenant en compte, notamment, les aspects légaux et financiers.</p> <p>Dans un premier temps, la réflexion pourrait porter sur les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Passage à un seul local de vote pour les communes qui en ont actuellement deux ou plusieurs (Chêne-Bougeries, Lancy et Vernier) comme cela s'est déjà fait dans certaines communes (Meyrin, Carouge et récemment Collonge-Bellerive) et - Réduction du nombre de locaux de vote en Ville de Genève qui en compte actuellement 17. <p>Dans un deuxième temps, la Cour propose un regroupement des urnes communales en des centres de votations et élections dont la position géographique serait à définir mais qui permettraient néanmoins aux électeurs d'exercer leur droit de vote sans devoir trop se déplacer.</p>	1	DSOV	31.12.2013	
4.1.4	<p>Recommandation 2</p> <p>Enfin, la Cour invite le SVE à préciser dans les brochures de vote que le citoyen prenne avec lui le matériel de vote reçu en cas de vote au local. En parallèle, le SVE est invité à ne fournir qu'une quantité minimale de matériel électoral aux locaux de vote, de manière à éviter un gaspillage.</p>	1	DSOV	31.08.2013	
4.1.4	<p>Recommandation 3</p> <p>La Cour recommande à la chancellerie de proposer au Conseil d'Etat de déposer un projet de loi visant à la modification de l'art. 49 LEDP, modification nécessaire pour l'utilisation d'autres moyens (responsables des bureaux de vote, mandataire externe, etc.), en lieu et place de la gendarmerie, pour le transport du matériel de vote lors d'opérations électorales. Si cette modification est votée, le Conseil d'Etat est invité à modifier l'art. 16 REDP en conséquence.</p>	1	DSOV	31.08.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	Recommandation 4 La Cour recommande au SVE de proposer à la CEC d'effectuer, sur la base d'un échantillon, un contrôle a posteriori du dépouillement par lecteur optique des bulletins afin de s'assurer que les résultats consolidés dans GEVI sont corrects. Ce contrôle peut être effectué dès la fin des dépouillements par lecteur optique (en principe dès 5 heures ou 6 heures le dimanche matin), mais devrait être fait avant l'annonce des premiers résultats à midi.	2	DSOV	30.06.2013	
4.2.4	Recommandation 5 La Cour invite la chancellerie à s'assurer que l'attribution du temps de travail dévolu à la conduite du projet de mise en place des éléments du système de contrôle interne, actuellement de 0.3 ETP, soit maintenue durant l'année 2013 afin de garantir l'atteinte des objectifs qu'elle s'est fixée, à savoir les processus prioritaires complétés au 30 juin 2013 et les autres processus complétés au 31 décembre 2013.	3	CHA SG	31.12.2013	
4.2.4	Recommandation 6 Parallèlement à la mise en place du SCI, la Cour recommande à la DSOV de se doter d'un outil de gestion (par ex : tableau de bord Excel) qui permette de recenser toutes les opérations liées à un scrutin, que ce soit les opérations liées au vote électronique gérées par l'OSI ou celles liées aux canaux traditionnels (vote par correspondance et locaux de vote) gérées par le SVE. Cet outil devrait également permettre de piloter et suivre en temps réel le calendrier des opérations de la première à la dernière opération.	3	DSOV	31.12.2013	
4.2.4	Recommandation 7 Une fois le SCI mis en place (atteinte du niveau 3 prévue au 31.12.2013) et compte tenu du risque inhérent propre à la prestation publique « Exercice des droits politiques », la Cour est d'avis qu'il conviendra de tester l'efficacité opérationnelle des contrôles-clés. Ces tests seront à prévoir par la responsable du SCI et les résultats à communiquer à la chancellerie d'Etat.	3	SCI	31.03.2014	
4.2.4	Recommandation 8 Afin de réduire les risques opérationnels liés à la tenue des opérations électorales en cas d'absence des personnes-clés, la Cour invite la chancellerie à former deux personnes à même de suppléer le responsable du SVE et celui de la DSOV.	3	CHA SG	31.03.2014	
4.3.2	Recommandation 9 Dès lors que la chancellerie supporte le risque d'image de l'Etat de par son rôle central dans les opérations électorales, et ce nonobstant les responsabilités éventuelles des autres intervenants, la Cour recommande au SVE de mettre en place un contrôle de cohérence sur tout texte lié aux opérations électorales diffusé par la chancellerie.	4	DSOV	31.05.2013	

6. DIVERS

6.1. Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'Etat

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'Etat de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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 ;

A 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'Etat 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'Etat ;
- 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.

6.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la chancellerie, et plus particulièrement celles et ceux du service de votations et élections, qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 11 avril 2013. Le rapport complet a été transmis à la chancellerie et, pour la partie le concernant, au Service du Grand Conseil. Leurs observations remises les 15 et 19 avril 2013 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 24 avril 2013

François Paychère
Président

Isabelle Terrier
Magistrate titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch/>



Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch/>