

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°74

DECEMBRE 2013

AUDIT DE LEGALITE ET DE GESTION

CHANCELLERIE

DEPOUILLEMENT CENTRALISE

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'État possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'État 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'État 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 - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHESE

À la demande de la chancellerie d'État en date du 18 octobre 2012, la Cour a réalisé un audit de gestion du service des votations et élections rendu public le 24 avril 2013, sans toutefois pouvoir analyser l'organisation des dépouillements centralisés dès lors qu'aucune élection n'intervenait durant la période de l'audit. Le présent rapport couvre ainsi l'organisation des dépouillements centralisés durant les élections du Grand Conseil et du Conseil d'État des 6 octobre (Grand Conseil et 1^{er} tour du Conseil d'État) et 10 novembre 2013 (2^{ème} tour du Conseil d'État).

Lors d'élections, la loi sur l'exercice des droits politiques prévoit que le dépouillement des bulletins électoraux se fasse de manière centralisée. Ceci implique la mise en place d'une organisation « éphémère » à chaque élection qui est désignée sous les termes de « service du dépouillement centralisé ». Ce dernier est responsable de toutes les opérations électorales en lien avec les bulletins de vote qu'il reçoit du Service des votations et élections pour les votes par correspondance et des locaux de vote communaux pour les votes à l'urne.

Pour réaliser sa mission, la Cour a notamment observé les opérations de dépouillement centralisé lors des élections des 6 octobre (impliquant plus de 1'700 jurés et plus de 200'000 bulletins de vote) et 10 novembre 2013 (impliquant plus de 800 jurés et plus de 100'000 bulletins de vote) tenues à Uni-Mail, aux fins d'analyser les activités des différents services (principalement les services des urnes, du planning, du contrôle, de la saisie des bulletins, et des divergences). Elle a également participé à plusieurs séances du directoire et de la Commission électorale centrale les mêmes jours.

L'audit de la Cour a pour objectif de déterminer si l'organisation du dépouillement centralisé est efficace et efficiente, tout en garantissant un déroulement conforme aux dispositions légales et réglementaires (risques opérationnels, de contrôle et de conformité), et cela avec un emploi judicieux et économique des moyens (risque financier).

Il ressort de l'audit que, s'agissant de **l'organisation des opérations de dépouillements centralisés**, les services de la chancellerie ont démontré une bonne maîtrise des processus qui y sont liés ainsi qu'une direction claire et précise des opérations par la présidence et le directoire, ce qui a permis d'éviter tout problème majeur.

Toutefois, la Cour relève que les différentes opérations tout au long du processus sont réalisées pour la plupart manuellement, ce qui engendre un besoin important en ressources humaines (plus de 1'700 jurés mobilisés le 6 octobre et plus de 800 le 10 novembre) avec des risques importants d'erreurs dues à des opérations répétitives et l'utilisation de matériel mécanique défectueux. Afin de pallier ces risques, la Cour invite la chancellerie à revoir le processus en utilisant d'autres moyens pour le dépouillement des bulletins de vote, par exemple des lecteurs optiques. En outre, ayant constaté des lacunes concernant le traitement des bulletins douteux, elle l'invite également à améliorer le transfert d'informations entre la Commission électorale centrale et le service du contrôle lors des prochaines élections.

La Cour relève que les **coûts des élections** des 6 octobre et 10 novembre se sont élevés respectivement à 2.8 millions et 1.8 millions de francs. Afin de réduire ces montants, la Cour invite la chancellerie à utiliser les lecteurs optiques, dont elle dispose déjà, pour des élections selon le mode majoritaire dans un premier temps, voire, dans un second temps, pour tout type d'élection. Cette solution conduira à réduire les risques grâce à des opérations automatisées et à réaliser des économies substantielles sur le coût des jurés et des infrastructures que la Cour estime à plus d'un million de francs par scrutin lié aux élections des autorités exécutives.

Relativement aux **jurés officiant lors des dépouillements centralisés**, la Cour relève que, contrairement aux jurés des locaux de vote, leur statut n'est pas défini par une disposition légale ou réglementaire, mais par une directive. Par ailleurs, aucune vérification sur le respect des modalités ressortant de la directive pour être juré n'est effectuée par la chancellerie, que ce soit au moment de l'inscription du candidat ou lors de la convocation des jurés. Il en va de même lors du retrait du badge d'accès le jour du dépouillement centralisé où aucun contrôle n'est effectué sur l'identité du juré. Enfin, la Cour constate que plusieurs jurés ayant participé aux dépouillements des 6 octobre et 10 novembre 2013 ne remplissaient pas les conditions d'éligibilité, mais qu'ils n'ont toutefois pas fait l'objet de contrôles ni même d'une dérogation sous la forme d'une approbation formelle par le directoire. La Cour invite la chancellerie à proposer au Conseil d'État d'intégrer une disposition réglementaire visant à clarifier le statut des jurés des dépouillements centralisés. En outre, elle lui recommande également de mettre en place un contrôle de l'identité lors des retraits de badges et de formaliser les dérogations pour les jurés ne répondant pas aux critères.

En matière de **gestion et de contrôle des dossiers de candidatures**, la Cour relève que les liens d'intérêt dans des conseils professionnels ou civils importants d'entités situées dans d'autres cantons, pour autant qu'ils aient été déclarés, ne sont pas vérifiés par des confirmations de tiers. Dès lors, la Cour invite la chancellerie à faire des demandes à des organismes officiels hors du canton de Genève tels que le registre du commerce fédéral ou le département fédéral de l'intérieur pour la surveillance des fondations. En outre, elle l'invite à revoir le contenu des informations demandées aux candidats du Conseil d'État en matière de liens d'intérêt, par exemple en regroupant sur un seul formulaire les informations.

Au terme de cet audit, la Cour a émis 8 recommandations, toutes acceptées par la chancellerie. Leur mise en œuvre permettra de réduire les risques opérationnels grâce à des opérations automatisées, les risques financiers par des économies substantielles sur le coût des jurés et des infrastructures et les risques de conformité et d'image par une définition plus claire des jurés et une information plus complète quant aux liens d'intérêt des candidats.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité la chancellerie à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 6, 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 constructive de la chancellerie dans le cadre de cet audit, de même que son adhésion aux 8 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat 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 | 12 |
| 3.1. Introduction | 12 |
| 3.2. Bases légales et réglementaires | 12 |
| 3.3. Organisation du dépouillement centralisé | 14 |
| 3.3.1. Organigramme..... | 14 |
| 3.3.2. Présidence et directoire..... | 14 |
| 3.3.3. Commission électorale centrale et Centre de validation | 15 |
| 3.3.4. Activités des directions | 15 |
| 3.3.5. Jurés..... | 16 |
| 3.4. Chiffres-clés..... | 17 |
| 3.4.1. Durée des opérations de dépouillement..... | 17 |
| 3.4.2. Statistiques des scrutins..... | 18 |
| 3.4.3. Coûts des scrutins | 19 |
| 4. ANALYSE – DEPOUILLEMENT CENTRALISE | 20 |
| 4.1. Processus de dépouillement centralisé | 20 |
| 4.1.1. Contexte | 20 |
| 4.1.2. Constats..... | 24 |
| 4.1.3. Risques découlant des constats..... | 25 |
| 4.1.4. Recommandations..... | 26 |
| 4.1.5. <i>Observations de l'audité</i> | 27 |
| 4.2. Analyse et rationalisation des coûts | 28 |
| 4.2.1. Contexte | 28 |
| 4.2.2. Constats..... | 30 |
| 4.2.3. Risques découlant des constats..... | 30 |
| 4.2.4. Recommandations..... | 31 |
| 4.2.5. <i>Observations de l'audité</i> | 32 |
| 4.3. Gestion des jurés..... | 33 |
| 4.3.1. Contexte | 33 |
| 4.3.2. Constats..... | 35 |
| 4.3.3. Risques découlant des constats..... | 35 |
| 4.3.4. Recommandations..... | 35 |
| 4.3.5. <i>Observations de l'audité</i> | 36 |
| 5. ANALYSE – GESTION ET CONTRÔLE DES DOSSIERS DE CANDIDATURES | 37 |
| 5.1. Contexte | 37 |
| 5.2. Constats | 41 |
| 5.3. Risques découlant des constats..... | 41 |
| 5.4. Recommandations..... | 41 |
| 5.5. <i>Observations de l'audité</i> | 42 |
| 6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS | 43 |
| 7. DIVERS..... | 46 |
| 7.1. Glossaire des risques | 46 |
| 7.2. Remerciements | 48 |

Liste des principales abréviations utilisées

| | |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AIMP | Accord intercantonal sur les marchés publics (L 6 05) |
| CE | Conseil d'État |
| CEC | Commission électorale centrale |
| DC | Dépouillement centralisé |
| DGSI | Direction générale des systèmes d'information de l'État de Genève |
| DSOV | Direction du support et des opérations de vote |
| FAO | Feuille d'avis officielle |
| GC | Grand Conseil |
| HEG | Haute école de gestion de Genève |
| LEDP | Loi sur l'exercice des droits politiques |
| LIPAD | Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles |
| LSGAF | Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10) |
| OCSTAT | Office cantonal de la statistique |
| OSI | Service de l'organisation des systèmes d'information |
| PL | Projet de loi |
| REDP | Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits publics |
| SCI | Système de contrôle interne |
| SGGC | Secrétariat général du Grand Conseil |
| SVE | Service des votations et élections |
| UNIGE | Université de Genève |

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 ». Le même jour, la Cour a répondu favorablement à la demande de la chancellerie et a informé la chancellerie, Mme Anja Wyden Guelpa, 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.

Toutefois, aucune élection ne devant faire l'objet d'un dépouillement centralisé dans les mois suivant l'ouverture de la mission, la Cour a décidé de scinder son audit en deux parties distinctes : l'une portant sur le service des votations et élections (SVE, qui a fait l'objet d'un audit de gestion déjà publié¹), l'autre sur l'organisation des dépouillements centralisés pour les élections cantonales d'automne 2013.

Le dépouillement centralisé consiste à effectuer toutes les opérations de dépouillement d'une élection en un seul endroit, en l'occurrence Uni-Mail. Dès lors, tant les collaborateurs du SVE, pour les votes reçus par correspondance, que les jurés des locaux de vote le dimanche, n'effectuent aucune opération de dépouillement. Les opérations des 6 octobre et 10 novembre 2013 étaient les premières à être réalisées sous l'empire de la nouvelle constitution genevoise entrée en vigueur en juin 2013. L'une des principales modifications a consisté en une élection simultanée du Grand Conseil et du Conseil d'État le 6 octobre. La conséquence de cette nouvelle disposition a été de doubler le nombre de bulletins à dépouiller, soit plus de 200'000, et de faire appel à près du double du nombre de jurés en charge du dépouillement par rapport aux précédentes élections. Il convient en outre de relever que seuls le vote par correspondance et le vote au local ont été autorisés, le vote électronique ayant été exclu pour ces deux élections.

Dès lors qu'il appartient à la Cour de s'assurer notamment 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 (article 1 al. 2 LICC).

En conséquence, le présent audit a pour objectif de déterminer si l'organisation du dépouillement centralisé est efficace et efficiente, tout en garantissant un déroulement conforme aux dispositions légales et réglementaires (risques opérationnels, de contrôle et de conformité), et cela avec un emploi judicieux et économique des moyens (risque financier).

Dans le présent audit, la Cour a exclu du champ de la mission les domaines suivants :

- Les coûts des opérations de dépouillements centralisés des 6 octobre et 10 novembre 2013 ont été déterminés par la Cour sur la base des informations reçues des différentes entités concernées, mais ils n'ont pas fait l'objet d'une analyse détaillée.
- Les opérations liées à la préparation et au maintien de la sécurité des locaux d'Uni-Mail (sécurisation des locaux utilisés pour le dépouillement

¹ [Rapport numéro 63 de la Cour publié le 24 avril 2013](#)

centralisé et mise à disposition d'agents de sécurité dans les étages inférieurs et à la salle située à la rue Daniel Baud-Bovy) n'ont pas été audités par la Cour, étant entendu que c'est l'Université de Genève qui en avait la responsabilité opérationnelle.

- Les opérations réalisées au service des votations et élections (contrôle des cartes de vote, ouverture des enveloppes de vote, tri des enveloppes de vote par local de vote, mise en urne par local de vote, etc.) avant celles liées au dépouillement centralisé à Uni-Mail, étant entendu que ce service a déjà fait l'objet d'un audit en 2013.

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'évaluation 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. Il n'y a pas eu de rapports préalables aux travaux de la Cour des comptes. Par contre, la chancellerie a donné deux mandats à réaliser durant les opérations de dépouillement centralisé, à savoir :

- Un mandat « d'observateur qualité » confié à un collaborateur de la DGSI chargé de faire part de tous les éléments qui l'ont étonné tout au long des opérations du dépouillement centralisé. Il a rendu un premier rapport intitulé « Rapport d'étonnement – scrutin du 06 octobre 2013 ». Un deuxième portant sur les opérations du 10 novembre et intitulé « Rapport sur la gestion du flux des bulletins » a été remis à la chancellerie en date du 18 novembre.
- Un mandat de consultance confié à un mandataire externe et qui porte notamment sur la documentation, la consolidation et la sécurisation ainsi que l'amélioration des processus existants en matière d'organisation de scrutins. Ce mandat va au-delà des opérations de dépouillement centralisé des 6 octobre et 10 novembre.

La Cour a pu prendre connaissance des rapports existants, soit ceux qui ont été délivrés jusqu'à fin novembre 2013. De manière générale, les conclusions vont dans le même sens que les constats et recommandations du présent rapport pour les domaines traités communément.

De plus, une enquête de satisfaction auprès des jurés ayant participé au dépouillement centralisé a été effectuée par l'intermédiaire d'un questionnaire qui leur a été distribué entre les 6 et 7 octobre. 1'490 questionnaires ont été distribués représentant un taux de couverture de 91% des quelque 1'600 jurés ayant participé aux opérations. 1'066 personnes ont répondu pour un taux de réponse de 71%. 98.8 % des jurés sont globalement satisfaits ou très satisfaits du dépouillement centralisé. Sur une échelle de satisfaction allant de 1 (très insatisfait) à 4 (très satisfait), la valeur moyenne de satisfaction globale de l'ensemble des jurés s'élève à 3.57/4. Pour l'élection du 10 novembre, 852 questionnaires ont été distribués représentant un taux de couverture de 100%. 602 personnes ont répondu pour un taux de 70%. La valeur moyenne de satisfaction globale de l'ensemble des jurés s'élève à 3.63/4.

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 les mois de juin et novembre 2013 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés avec des responsables au sein de l'organisation du dépouillement centralisé :

- La chancelière, en sa qualité de présidente du dépouillement centralisé
- Le vice-chancelier, en sa qualité de vice-président du dépouillement centralisé
- Une secrétaire générale adjointe de la chancellerie, en sa qualité de directrice générale des opérations de dépouillement centralisé pour les opérations des 6 octobre et 10 novembre 2013
- Une secrétaire générale adjointe de la chancellerie, en sa qualité de responsable de la direction du dépouillement
- Le chef du service des votations et élections, en sa qualité de responsable de la direction de l'organisation du scrutin
- La responsable du service des finances de la chancellerie, en sa qualité de responsable de la direction des services généraux ainsi que le responsable de la logistique.

En plus des entretiens, la Cour a observé à Uni-Mail les étapes clés des opérations de dépouillement centralisé les jours précédents, le jour même et le jour suivant les élections des 6 octobre (Grand Conseil et premier tour du Conseil d'État) et 10 novembre (deuxième tour du Conseil d'État), soit :

- L'organisation et la planification des opérations de dépouillement, avec notamment les séances de formation des jurés (qui ont eu lieu les 5 octobre et 9 novembre) et les opérations de tests de déroulement du dépouillement appelées « test métiers » (tenues les 23, 24 et 30 septembre)
- La gestion des urnes, le tri et la numérotation des bulletins
- La gestion des salles de saisie (nombre, attribution)
- La saisie des bulletins valables
- La saisie et le contrôle des bulletins nuls et douteux
- La validation des résultats provisoires, anticipés, etc.
- La publication des résultats.

Enfin, la Cour a analysé les opérations suivantes dans le cadre des élections des 6 octobre et 10 novembre :

- La gestion des listes des candidats
- La gestion et le recrutement des jurés
- L'organisation des opérations de dépouillement.

Pour ce faire elle a rencontré également les personnes suivantes :

- Le directeur du service des systèmes d'information et de géomatique du DIME, en sa qualité de responsable du service du personnel rattaché à la direction des services généraux
- Le directeur adjoint du secrétariat général du Grand Conseil.

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.

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.

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

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 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 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 **déla**i de réalisation.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1. Introduction

Les dimanches 6 octobre et 10 novembre 2013, les Genevoises et les Genevois ont été appelés aux urnes pour l'élection du Grand Conseil et celle du Conseil d'État. L'élection en deux tours pour le Conseil d'État est une situation inédite qui découle de l'entrée en vigueur, le 1er juin 2013, de la nouvelle Constitution de la République et canton de Genève.

La loi sur l'exercice des droits politiques prévoit que lors d'élections le dépouillement des bulletins électoraux se fasse de manière centralisée. Ainsi, une organisation « éphémère » est mise en place lors de chaque élection (Conseil national, Conseil des États, Grand Conseil, Conseil d'État, élections communales) qui est désignée sous les termes de « service du dépouillement centralisé ».

Ce « service » est responsable de toutes les opérations électorales en lien avec les bulletins de votes qu'il reçoit du Service des votations et élections pour les votes par correspondance et ceux qu'il reçoit des locaux de vote communaux.

Cette organisation fait appel à de nombreuses personnes, qu'elles soient électeurs, collaborateurs de l'État de Genève, notamment de la Chancellerie et de la Direction générale des systèmes d'information, collaborateurs de l'Université de Genève (Organisation et sécurisation des locaux à Uni-Mail) ou collaborateurs de la Haute école de gestion de Genève (Gestion des informations du site internet directement depuis Uni-Mail).

Pour les élections du 6 octobre 2013, un besoin d'environ 1'700 jurés a été identifié, ce qui correspond à peu près au double du nombre requis pour les élections précédentes. Ceci s'explique par l'élection simultanée du Grand Conseil et du premier tour du Conseil d'État, ce qui ne s'était jamais produit par le passé (nouvelle Constitution) et la décision de travailler en continu la nuit du dimanche au lundi, en raison de contraintes liées à la disponibilité des locaux le lundi.

3.2. Bases légales et réglementaires

Loi sur l'exercice des droits politiques et son règlement d'application

Les modalités d'organisation des élections, en particulier celles relatives au dépouillement centralisé, sont détaillées dans la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et son règlement d'application (REDP). Celui-ci a été modifié à plusieurs reprises depuis juin 2013 afin d'être en conformité avec la nouvelle Constitution.

La répartition des responsabilités en matière de dépouillement et de publication des résultats est fixée dans la LEDP aux articles 66 et suivants et dans le REDP aux articles 25 et suivants. Ainsi, l'organisation du scrutin et l'activité dans les locaux de vote sont du domaine de responsabilité de la chancellerie d'État qui les délègue au service des votations et élections (SVE).

Le dépouillement centralisé (art. 68), la récapitulation générale (art. 73), la publication et l'affichage des résultats (art. 76) ainsi que leur validation, à

l'exception du Grand Conseil et du Conseil national (art. 77), sont également du ressort de la chancellerie. En particulier, l'article 68 de la LEDP indique que :

- 1 Le dépouillement des élections s'effectue de manière centralisée.
- 2 Le Conseil d'État fixe par voie réglementaire la procédure et l'organisation du dépouillement.

En matière de rémunération des personnes participant au dépouillement centralisé d'une opération électorale, c'est l'article 69 de la LEDP qui en définit les modalités et c'est l'article 26B du REDP qui en définit les montants.

Constitution cantonale

La nouvelle Constitution, votée par le peuple genevois en automne 2012, est entrée en vigueur le 1er juin 2013 avec notamment des changements en matière d'élection des membres du Grand Conseil et du Conseil d'État. Ainsi, pour l'élection au Conseil d'État, ce sont les candidats qui ont obtenu le plus de voix, mais au moins la majorité absolue des bulletins valables (y compris les bulletins blancs) qui sont élus au premier tour. Précédemment, les candidats devaient obtenir au moins un tiers des bulletins valables pour être élus. En cas de second tour, il a lieu à la majorité relative (art. 55 al. 2 et 3).

Toujours dans le cadre de l'élection au Conseil d'État, la durée du mandat est de 5 ans et l'élection du premier tour a lieu simultanément à celle du Grand Conseil. Précédemment, la durée du mandat était de 4 ans et l'élection au Conseil d'État avait lieu 5 semaines après celle du Grand Conseil (art. 102).

Enfin, la durée du mandat des élus au Grand Conseil est de 5 ans alors que précédemment la durée du mandat était de 4 ans (art. 81).

Directives et procédures internes

L'organisation et le fonctionnement du dépouillement centralisé sont présentés dans le document « Directive dépouillement 6 octobre 2013 – 10 novembre 2013 ». Cette directive est complétée par divers documents qui dépendent de la situation particulière de l'opération en cours et dont les éléments ne sont connus qu'au dernier moment (par exemple, le nombre de listes et de candidats) :

- Support de formation pour les jurés
- Plan d'impression des formules et documents
- Effectifs exacts des jurés et listes par service
- Planning détaillé des opérations et des intervenants.

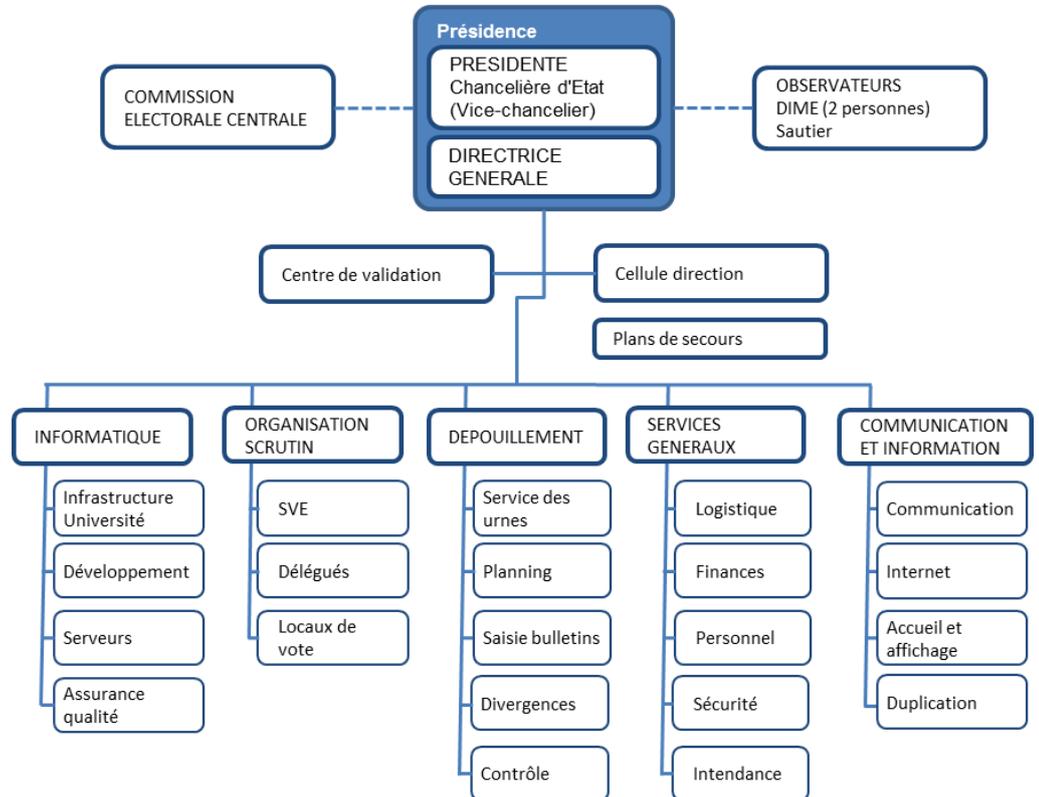
D'autres directives spécifiques sont établies, par exemple pour des situations particulières (gestion des situations de crise), ou pour tester et valider un changement (tests métiers).

Relativement au système de contrôle interne lié au dépouillement centralisé, la Cour relève que la chancellerie a mis en place des outils qui traitent des différentes composantes (l'environnement de contrôle, l'évaluation des risques, les activités de contrôle, l'information et la communication, la surveillance). Ces composantes sont notamment formalisées dans la directive citée plus haut et dans une matrice des risques et contrôles.

De plus, la chancellerie a procédé à des tests métier, avant les scrutins, qui ont permis de s'assurer du bon fonctionnement des procédures et de la fiabilité des contrôles prévus.

3.3. Organisation du dépouillement centralisé

3.3.1. Organigramme



Source : « Directive dépouillement 6 octobre 2013 – 10 novembre 2013 »

3.3.2. Présidence et directoire

L'ensemble de l'opération est placé sous l'autorité de la chancelière d'État qui préside au dépouillement centralisé. Elle est assistée par le vice-chancelier qui est vice-président. La présidence est donc formée par la chancelière et le vice-chancelier, dont dépendent directement les entités nécessaires à la conduite politique de l'opération. Elle assure également les relations avec la Commission électorale centrale (CEC) et les observateurs.

La conduite opérationnelle est assurée par un directoire composé de la directrice générale du dépouillement centralisé assisté de directeurs. Le directeur général préside également les séances réunissant l'ensemble des directeurs et des chefs de services. Le directoire répartit son activité entre ses membres selon l'organigramme susmentionné.

Chaque directeur coordonne l'activité d'un ensemble de services et encadre les chefs de service de sa direction. Chaque chef de service dépend du directeur auquel son service est rattaché.

Les membres du directoire sont désignés par la présidence.

3.3.3. Commission électorale centrale et Centre de validation

Commission électorale centrale

La commission électorale centrale (CEC) a été instituée le 8 février 2009 par l'article 48, alinéa 4 de l'ancienne constitution cantonale. La CEC est composée d'un membre par parti représenté au Grand Conseil et de 4 membres indépendants, ainsi que de 5 membres suppléants désignés par le Conseil d'État, pour une période correspondant à une législature du Grand Conseil. 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. À 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, ou encore en décidant du traitement des bulletins de vote douteux.

Centre de validation

Deux missions sont confiées au centre de validation. D'une part, la validation de la cohérence des données issues du processus de dépouillement servant à la production des résultats. D'autre part, la mise à disposition et l'exploitation des données du dépouillement centralisé pour produire les résultats et projections dans les différents formats exploités lors d'une élection (formule papier, Internet, grand écran, etc.).

3.3.4. Activités des directions

Les rôles des directions et des services sont décrits dans la « Directive dépouillement 6 octobre 2013 – 10 novembre 2013 Document interne ». Les cinq directions, qui supervisent 21 services, déploient les activités suivantes :

Direction de l'informatique

Elle a pour tâche la préparation des systèmes utilisés lors du dépouillement (téléphonie et logiciels), leur exploitation et leur maintenance. Elle assure également la préparation et le chargement des données de base. Les PC sont mis à disposition par l'Université de Genève.

Direction de l'organisation du scrutin

Assurée par le SVE², elle a pour principale mission de gérer l'ensemble des processus liés aux opérations électorales tout en veillant à la bonne application des lois fédérales et cantonales sur l'exercice des droits politiques.

Lors de l'organisation d'un dépouillement centralisé, les activités du service comportent notamment :

² Pour plus d'informations concernant le SVE, voir le [Rapport numéro 63 de la Cour publié le 24 avril 2013](#)

- La gestion et la validation des dossiers 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
- Le traitement du vote par correspondance, soit essentiellement le contrôle des cartes de vote et le tri par locaux de vote
- La gestion du rôle électoral des Suisses de l'étranger
- Si applicable, le support des opérations et activités informatiques dans le cadre du vote électronique
- L'assistance à la présidence et à la CEC dans le traitement de problèmes légaux et organisationnels.

Direction du dépouillement

Elle a pour tâche l'ensemble de la chaîne de traitement des bulletins. Elle assure plus particulièrement la liaison avec la Commission électorale centrale (CEC). Le chapitre 4.1 présente les activités des services composant cette direction.

Direction des services généraux

Elle a pour tâche le soutien de l'opération en matière de matériel, de finance, de ressources humaines, de sécurité et d'intendance. Elle travaille sur la base des demandes établies par le directoire et les services.

Cette direction est, notamment, en charge d'organiser la sécurité interne du bâtiment (de l'installation des équipements techniques jusqu'à leur désinstallation) par l'intermédiaire du service sécurité. Pendant l'opération, ce dernier assure un contrôle d'accès aux zones réservées. Ce service est sous la conduite opérationnelle du responsable de la sécurité de l'Université de Genève dont les modalités sont définies dans une convention signée entre la Chancellerie et l'Université de Genève.

Direction de la communication et de l'information

Elle a pour tâche d'assurer les relations avec les autorités et les médias et la diffusion de l'information durant l'opération à divers publics (internes et externes). Elle prépare la communication officielle de la présidence.

3.3.5. Jurés

Les opérations de dépouillement centralisé sont effectuées par des électeurs et électrices (ci-après jurés), conformément aux instructions de la « Directive dépouillement 6 octobre 2013 – 10 novembre 2013 Document interne ». Selon cette dernière, il existe trois types de jurés qui travaillent lors des dépouillements centralisés :

Les jurés électoraux

Convoqués par le service du personnel, ils sont payés par le DC selon le barème défini dans le REDP (art.26B). Ils ont le droit de vote à Genève, ils fonctionnent le jour et la nuit, si nécessaire, pour le traitement des bulletins.

Près de 85% des jurés électoraux sont alloués à la direction du dépouillement et principalement aux services de saisie des bulletins et des urnes.

Les jurés miliciens

Convoqués par le service du personnel, ils sont payés par le DC selon le barème défini dans le REDP (art.26B). Leur droit de vote est indifférent. Ils travaillent à la préparation et au déroulement du DC dans un rôle qui n'est pas celui habituel de leur profession.

Les miliciens n'ont pas de contacts avec les bulletins électoraux. Ils peuvent par exemple s'occuper de la mise en place des salles de dépouillement ou encore approvisionner les locaux en boissons et nourriture. C'est le cas, par exemple, d'une personne s'occupant des ressources humaines lors du dépouillement centralisé mais qui est comptable de métier. Ils représentent près de 10% des jurés convoqués pour le dépouillement centralisé.

Les jurés professionnels

Convoqués par leur chef de service, ils sont payés par leur employeur (généralement la chancellerie, la DGSI ou l'Université) aux conditions de l'employeur. Leur droit de vote est indifférent. Ils travaillent à la préparation et au déroulement du DC dans le rôle professionnel habituel qui est le leur.

La participation des jurés professionnels au dépouillement centralisé fait partie intégrante de leur cahier des charges. Ils représentent près de 5% des jurés convoqués pour le dépouillement centralisé.

3.4. Chiffres-clés

3.4.1. Durée des opérations de dépouillement

La durée des opérations de dépouillement centralisé dépend du système de vote appliqué et des autorités à élire.

Les opérations du 6 octobre, regroupant les élections du Grand Conseil (selon le système proportionnel) et du Conseil d'État (selon le système majoritaire), ont commencé à Uni-Mail le dimanche matin à 6h30 avec la réception des urnes venant du SVE et se sont achevées le lundi en début de soirée avec la séance de la CEC.

Les opérations du 10 novembre, qui ne concernaient que le 2^e tour de l'élection du Conseil d'État, ont commencé le dimanche matin à 6h30 avec la réception des urnes venant du SVE et se sont achevées le dimanche soir vers 21h00 avec la dernière séance de la CEC.

Ainsi, les opérations du 6 octobre se sont déroulées sur environ 36 heures alors que celles du 10 novembre ont nécessité un peu plus de 15 heures. Cette différence du nombre d'heures tient, d'une part, au fait qu'il y avait deux élections en octobre contre une seule en novembre et, d'autre part, que le système proportionnel demande plus de temps que le système majoritaire. Il est à relever que le nombre de jurés utilisés pour les deux opérations a été de 1'700 (dont 1'600 directement rémunérés par le dépouillement centralisé) pour le 6 octobre et de 880 (dont 780 directement rémunérés par le dépouillement centralisé) pour le 10 novembre.

En moyenne, un juré a passé 10.7 heures pour les opérations du 6 octobre et 7.9 heures pour les opérations du 10 novembre.

3.4.2. Statistiques des scrutins

Les chiffres clés des élections des 6 octobre et 10 novembre se présentent comme suit³ :

| | Opérations du 6 octobre | | Opération du 10 novembre |
|---------------------------|-------------------------|---------------------------|----------------------------|
| | Grand Conseil | Conseil d'Etat (1er tour) | Conseil d'Etat (2ème tour) |
| Nombre de candidats | 476 | 29 | 11 |
| Nombre de listes | 10 | 30 | 20 |
| Electeurs inscrits | 243'694 | 243'694 | 243'674 |
| Votes enregistrés | 100'041 | 100'041 | 113'063 |
| Bulletins rentrés* | 98'717 | 98'783 | 112'750 |
| Taux de participation | 41.05% | 41.05% | 46.40% |
| Nombre de votes nuls** | 1'049 | 683 | 922 |
| Nombre de votes blancs*** | 753 | 724 | 683 |

*Correspond au nombre d'enveloppes de bulletins de vote effectivement reçues.

** Bulletin contenant notamment des noms fantaisistes ou une inscription étrangère à l'opération électorale.

*** Est considéré comme bulletin blanc un bulletin sans nom de liste ne comportant aucune inscription manuscrite ou un bulletin de parti entièrement biffé.

L'historique des chiffres-clés des dernières élections pour le Grand Conseil et pour le Conseil d'Etat est le suivant⁴:

| | Conseil d'Etat 2009 | Conseil d'Etat 2005 | Conseil d'Etat 2001 | Grand Conseil 2009 | Grand Conseil 2005 | Grand Conseil 2001 |
|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Nombre de candidats | 16 | 13 | 9 | 390 | 376 | 271 |
| Nombre de listes | 20 | 16 | 10 | 9 | 10 | 8 |
| Electeurs inscrits | 235'534 | 225'488 | 215'277 | 235'331 | 225'108 | 215'128 |
| Bulletins rentrés | 109'388 | 103'476 | 92'641 | 93'125 | 91'708 | 78'081 |
| Taux de participation | 46.4% | 45.9% | 43.0% | 39.6% | 40.7% | 36.3% |

En ce qui concerne le Grand Conseil, il est à relever que :

- Le nombre de candidats a augmenté constamment depuis 2001 et a presque doublé entre 2001 et 2013 passant de 271 à 476
- Par contre, le nombre de listes est resté relativement stable
- Pour ce qui est du taux de participation, il augmente également entre 2001 et 2013 passant de 36.3% à 41.1%.

³ Source : site de la chancellerie

⁴ Source : site de l'OCSTAT

En ce qui concerne le Conseil d'État, il est à relever que :

- Le nombre de candidats a augmenté constamment depuis 2001 et a triplé entre 2001 et 2013 passant de 9 à 29 (au 1^{er} tour)
- Il en est de même avec le nombre de listes qui est passé de 10 en 2001 à 30 en 2013
- Pour ce qui est du taux de participation, il augmente également entre 2001 et 2013 passant de 43.3% à 46.4% (au 2^{ème} tour).

3.4.3. Coûts des scrutins

Établis par la Cour dans le cadre de cet audit et arrêtés au 30 novembre 2013, les coûts des élections des 6 octobre et 10 novembre se présentent comme suit :

| Coûts | Election 06.10.2013 | Election 10.11.2013 |
|---------------------------------------|------------------------|------------------------|
| Matériel de vote | 250'527 | 178'962 |
| Expédition | 365'026 | 396'940 |
| Coût du personnel | 258'641 | 242'738 |
| Subventions | 150'000 | 110'000 |
| Total SVE/Chancellerie | 1'024'194 | 928'640 |
| Indemnités, frais jurés* | 855'119 | 366'747 |
| Frais des locaux** | 39'954 | 24'559 |
| Matériel, fournitures | 40'331 | 16'283 |
| Publication résultats | 63'706 | 43'085 |
| Autres | 4'963 | 3'800 |
| Total Dépouillement centralisé | 1'004'073 | 454'474 |
| Coûts informatiques | 727'400 | 386'000 |
| Total DGS | 727'400 | 386'000 |
| Coût des locaux de vote | 62'933 | 62'918 |
| Total Locaux de vote | 62'933 | 62'918 |
| Coût complet | 2'818'600 | 1'832'032 |

* dont 60'000 F de mise à disposition du personnel de l'UNIGE

**Ne tient pas de compte de la mise à disposition gratuite des PC et locaux par l'UNIGE

L'écart de coûts entre les élections des 6 octobre et 10 novembre, soit 986'000 F, provient principalement de deux rubriques, à savoir :

- Les jurés, pour un montant de 510'000 F, ce qui s'explique par le nombre de jurés nécessaires, soit respectivement 1'600 et 800
- Les coûts informatiques⁵, pour un montant de 340'000, ce qui s'explique par le fait qu'il y avait deux élections le 6 octobre contre une le 10 novembre.

⁵ [Rapport numéro 73 de la Cour publié le 19 décembre 2013](#)

4. ANALYSE – DEPOUILLEMENT CENTRALISÉ

4.1. Processus de dépouillement centralisé

4.1.1. Contexte

Ce chapitre traite des services de la chancellerie et de la commission électorale centrale qui ont eu à traiter les bulletins de vote lors des élections des 6 octobre et 10 novembre et pour lesquels la Cour a observé le déroulement des activités.

Service des urnes

Ce service a pour première tâche de réceptionner, vers 6h30 le dimanche matin, les urnes plombées en provenance du SVE (votes par correspondance), et de s'assurer qu'elles n'ont pas été ouvertes durant le trajet. Ensuite, les urnes sont transmises en début de matinée dans un autre local, organisé en tables de travail de 6 à 8 jurés, pour la préparation des bulletins en vue de leur dépouillement. Ce service était composé de 284 jurés pour les opérations du 6 octobre et de 189 jurés pour les opérations du 10 novembre.

Les jurés affectés aux tables de travail doivent numéroter les bulletins des votes valables, nuls et douteux ; les bulletins blancs étant pour leur part décomptés mais pas numérotés. À l'issue de ce travail, un document récapitulatif appelé Renseignements généraux (RG) est complété avec le nombre de bulletins valables, blancs et nuls et comparé avec le nombre de cartes de vote enregistrées par le SVE. Ce dernier nombre doit être, dans tous les cas, supérieur ou égal au nombre de bulletins valables, blancs et nuls, faute de quoi un nouveau comptage doit être effectué. Cette situation ne s'est pas produite lors des élections des 6 octobre et 10 novembre.

Pour les élections du Grand Conseil qui s'effectuent selon le système proportionnel, les bulletins valables sont d'abord triés par liste puis sont numérotés dans l'ordre des listes. Le centre de validation exploite ces informations pour en tirer une répartition provisoire des sièges dès le début de l'après-midi du dimanche.

Lors des élections du 6 octobre, les opérations de tri ont été effectuées par tous les jurés ; par contre, un seul d'entre eux a pu procéder à la numérotation mécanique des bulletins puisqu'il n'y avait qu'une machine à numéroter par table selon la décision du directoire⁶.

Le décompte des bulletins par liste (formulaire RP) comprend en plus le nombre de bulletins valables de chaque parti et sans nom de liste. Ce tri par liste n'est pas nécessaire pour l'élection du Conseil d'État qui a lieu selon le système majoritaire, mais la numérotation reste obligatoire.

Les mêmes opérations sont reproduites en début d'après-midi lors de l'arrivée des urnes provenant des locaux de vote.

Pour les élections du 6 octobre, le tri et la numérotation des près de 200'000 bulletins de vote se sont achevés en fin d'après-midi.

⁶ Au 2^e tour, deux machines à numéroter par table étaient à disposition.

Pour l'élection du 10 novembre, ils se sont terminés en début d'après-midi pour traiter un peu plus de 100'000 bulletins.

Service du planning

Ce service reçoit du service des urnes, tout au long de la journée, les enveloppes de vote au fur et à mesure de leur traitement. Il assure la répartition des enveloppes contenant les bulletins de vote (groupés par local de vote et par canal de vote) entre les salles de dépouillement et la distribution des enveloppes de manière à ce que la saisie des bulletins puisse commencer dès 12 heures. En outre, il contrôle l'avancement du travail de saisie dans toutes les salles pour s'assurer qu'il soit régulier afin que le travail de l'ensemble des salles puisse se terminer plus ou moins au même moment.

Ce service était composé de 71 jurés pour les opérations du 6 octobre et de 43 jurés pour les opérations du 10 novembre.

Service de la saisie des bulletins

Ce service est en charge de la saisie informatique des bulletins valables. Il comprenait 8 salles de dépouillement pour le 1^{er} tour et 7 pour le 2^{ème} tour. Pour chacune des deux élections, la saisie a débuté à 12 heures, qui est l'heure de fermeture des locaux de vote.

Chaque bulletin est saisi deux fois et par deux équipes différentes de deux jurés par poste de travail (dépouillements D1 et D2). Le 6 octobre, le 1^{er} dépouillement s'est terminé vers 21 heures et le 2^{ème} dépouillement s'est achevé vers 5h30 le lundi matin. Pour le second tour du Conseil d'État, le 2^{ème} dépouillement a été terminé vers 21 heures.

Ce service était composé de 958 jurés pour les opérations du 6 octobre et de 375 jurés pour les opérations du 10 novembre.

Service des divergences

Ce service est chargé de traiter les bulletins qui ont été dépouillés (ou saisis) de façon divergente lors des deux saisies. Le système propose automatiquement les bulletins à traiter. Chacun est examiné physiquement et comparé avec les images de saisie des deux dépouillements. Les jurés tranchent sur un dépouillement final.

Pour l'élection du 6 octobre, le service des divergences a commencé ses travaux dès le lundi matin à 5h30 et les a achevés vers 13 heures. Lors de l'élection du 10 novembre, les travaux ont débuté dans l'après-midi pour se terminer en fin de soirée.

Le nombre de bulletins en divergence pour le Grand Conseil et le Conseil d'État le 6 octobre s'est élevé à respectivement environ 3'500 et 1'000 bulletins. Pour le 10 novembre, il était d'environ 1'000 bulletins.

Ce service était composé de 27 jurés pour les opérations du 6 octobre et de 29 jurés pour les opérations du 10 novembre.

Service du contrôle

Ce service assure pour chaque local de vote, dès réception des premiers documents vers 10h30, la saisie du document Renseignements généraux.

En outre, il est chargé de procéder au traitement des bulletins nuls et douteux en provenance du service des urnes d'abord, puis dans un second temps, de ceux dont le contrôle a été demandé lors de la saisie. Pour ce faire, dès 12 heures, il procède à la saisie des nuls et des douteux ; pour les bulletins douteux, les jurés de ce service peuvent prendre la décision eux-mêmes immédiatement ou, en cas de doute, les soumettre à la CEC qui va trancher définitivement lors de séances tenues tout au long de la journée du dimanche.

Ce service était composé de 23 jurés pour les opérations du 6 octobre et de 16 jurés pour les opérations du 10 novembre.

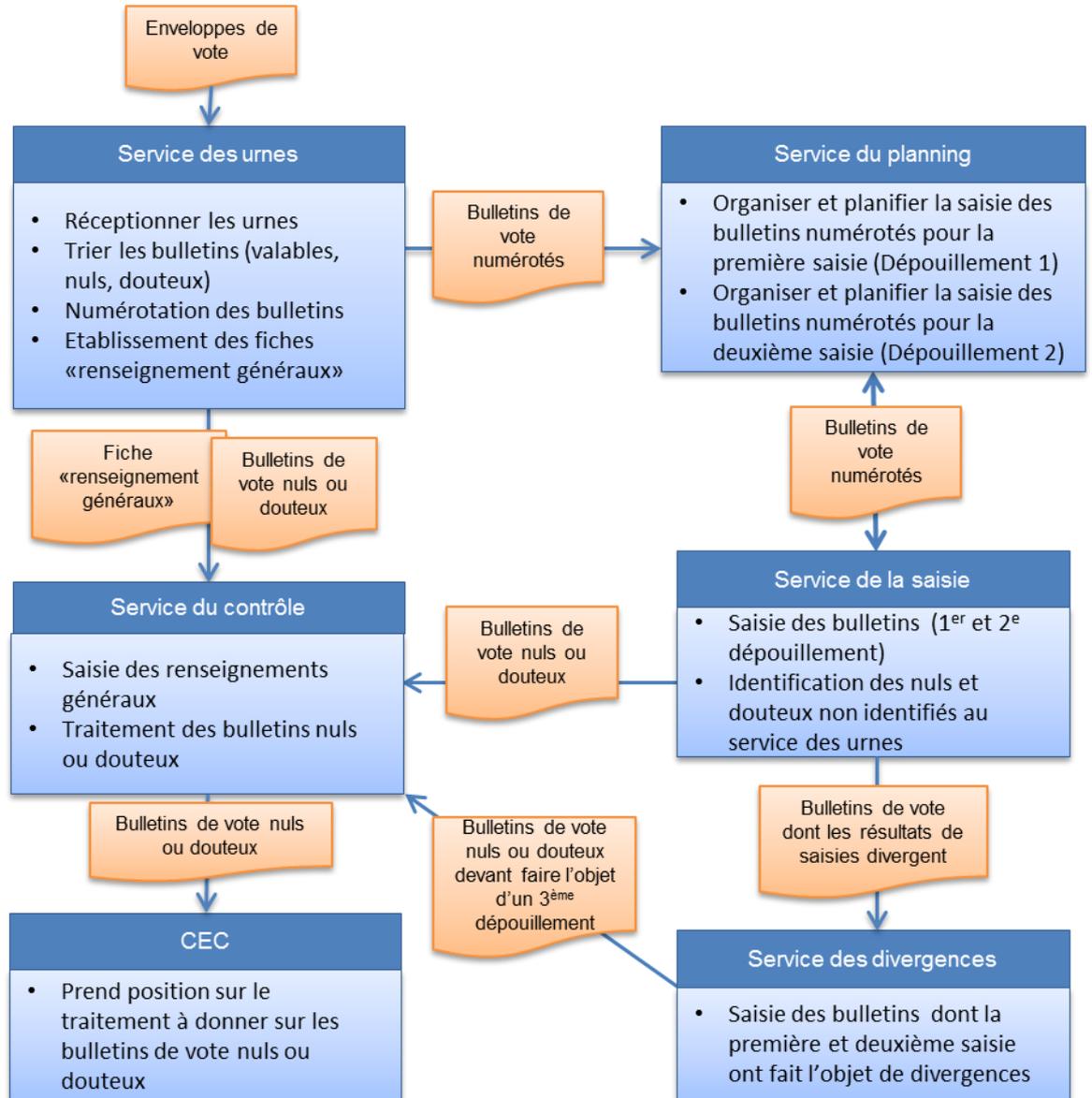
Pour l'élection du 6 octobre, la dernière séance de la CEC qui a traité des bulletins s'est tenue le lundi 7 octobre à 9 heures. Pour l'élection du 10 novembre, elle a eu lieu en fin d'après-midi le dimanche.

Commission électorale centrale

Le jour des élections, la commission électorale centrale se réunit à intervalles réguliers dès le début de l'après-midi, accompagnée de la chancelière, du vice-chancelier, du directeur général ainsi que des membres du directoire et du responsable du centre de validation pour traiter des points suivants :

- L'état d'avancement du dépouillement centralisé
- Les problèmes qui ont surgi et la manière dont le directoire les a traités
- La décision sur les bulletins douteux qui sont présentés par le service du contrôle; pour ce faire, le chef de service du SVE joue un rôle important en apportant son expérience aux membres de la CEC qui tranchent entre bulletins valables ou bulletins nuls
- Le compte-rendu du déroulement des opérations dans les locaux de vote dans lesquels des membres de la CEC étaient présents.

De manière schématique, les étapes principales du parcours d'un bulletin de vote au sein de l'organisation du dépouillement centralisé sont les suivantes :



Les autres directions telles que l'informatique, les services généraux ou la communication sont composées essentiellement de services qui font office de support à l'organisation du dépouillement centralisé.

4.1.2. Constats

1. Sur la base de ses travaux et observations, la Cour n'a pas relevé d'éléments pouvant remettre en cause les résultats des élections du 6 octobre et du 10 novembre 2013. En effet, elle a pu constater une bonne maîtrise des processus liés au dépouillement centralisé, de même qu'une direction claire et précise des opérations par la présidence et la direction générale (la directrice générale, les responsables de direction et les chefs de service), ce qui a permis d'éviter tout problème majeur.
2. Entre les deux scrutins, la Cour a cependant fait part à la direction du dépouillement centralisé de constats découlant de ses observations relevées lors des opérations du 6 octobre 2013. Une partie de ces observations a également été faite par la direction elle-même et a fait l'objet d'ajustements lors des opérations du 10 novembre 2013. Il s'agit notamment de :

- a) Un traitement non uniforme des enveloppes ne contenant pas de bulletins de vote au service des urnes : bien que l'instruction de la direction ait été donnée d'agrafer les enveloppes vides ensemble pour chaque local de vote avant de les mettre dans la « poubelle »⁷, cette information n'a pas été comprise de tous les jurés. En effet, certains les agrafaient ensemble avant de les mettre dans la poubelle alors que d'autres ne le faisaient pas, rendant impossible l'identification du nombre d'enveloppes sans bulletin par rapport aux enveloppes vidées de leur bulletin.

Pour réduire ce risque, une information aux chefs de table a été faite avant le 10 novembre en leur demandant de rappeler cette procédure aux jurés avant le début des opérations. Lors de ses observations du 10 novembre, la Cour a pu constater le strict respect de cette procédure par les jurés.

- b) Une insuffisance de formation et d'information aux jurés électoraux et chefs de tables quant au déroulement des opérations :
 - principalement pour le tri des bulletins du Grand Conseil au service des urnes (voir lettre a) ci-dessus), et
 - dans une moindre mesure, au service de la saisie des bulletins pour le démarrage des opérations à midi.

Cette situation peut s'expliquer par le fait qu'une partie des jurés fonctionnaient pour la première fois dans le cadre des élections du 6 octobre.

Afin de pallier cette insuffisance, la direction du dépouillement centralisé a, pour l'élection du 10 novembre, rédigé des marches à suivre et également organisé une nouvelle formation pour les jurés du service des urnes. Dès lors, les insuffisances susmentionnées n'ont plus été relevées par la Cour des comptes lors de ses observations du 2^{ème} tour.

⁷ « Poubelle » : carton pour chaque local de vote dans lequel les jurés doivent mettre les enveloppes après le tri.

- c) Une organisation inefficace des opérations de numérotation des bulletins au service des urnes, due aux faits suivants :
- La présence d'une seule machine à numérotter par table
 - Le caractère défectueux de plusieurs machines à numérotter au fur et à mesure des opérations malgré les essais menés le jour précédent par le SVE.

Il en est résulté que les autres jurés devaient attendre la fin de cette opération avant de reprendre le travail, ce qui a ralenti le rythme du dépouillement. Pour réduire la perte de temps due à la numérotation des bulletins constatée, la direction du dépouillement centralisé a décidé, pour le scrutin du 10 novembre, de mettre à disposition deux machines à numérotter par table. Cette mesure a permis de gagner un temps important sur le déroulement des opérations au service des urnes. Toutefois, plusieurs machines à numérotter n'ont pas fonctionné de manière adéquate.

- d) Un traitement des bulletins douteux défini de manière peu claire entre les services et la CEC. En effet, lors des élections du 6 octobre, les responsables du service du contrôle n'étaient pas au clair sur l'attitude à adopter avec les douteux : devaient-ils tous les remettre à la CEC ou seulement ceux pour lesquels ils avaient une incertitude ? Cette question n'a été posée qu'à la première séance de la CEC, le 6 octobre à 14 heures, lors de la présentation des premiers bulletins douteux.

Après le 1^{er} tour, la direction du dépouillement centralisé a décidé qu'elle communiquerait au responsable du service du contrôle ainsi qu'à son adjoint les attentes de la CEC avant le jour du scrutin et, qu'en cas d'incertitude, ils devraient contacter le responsable du dépouillement centralisé et/ou le président de la CEC le jour même.

En vue de l'élection du 10 novembre, il a été décidé de soumettre tous les bulletins douteux à la CEC. Cependant, cette information étant insuffisamment expliquée aux jurés du service de contrôle, certains d'entre eux n'ont pas identifié les bulletins à soumettre à la CEC au début des opérations parce que la qualification de ces bulletins était claire, cela sans conséquence sur le déroulement des opérations.

4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient en plusieurs éléments de faible importance:

- Le retard dans certaines opérations qui relève d'hésitations dues au manque d'information et de formation des jurés et parfois des responsables.
- Le retard dans les opérations dû au matériel inefficace au regard de l'importance de l'opération.

4.1.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 2]

Numérotation et saisie des bulletins

Le système actuel, qui nécessite de numéroter les bulletins avant leur saisie, est long, lent, fastidieux et générateur d'erreurs de surcroît lorsque des machines s'avèrent défectueuses. Dès lors, la Cour invite la direction du dépouillement centralisé à mettre en place un autre moyen pour effectuer cette opération, par exemple des lecteurs optiques à utiliser dans un premier temps pour les élections des autorités exécutives, comme cela se pratique déjà lors des votations. De plus, ce système présenterait l'avantage de ne plus devoir numéroter les bulletins.

De telles évolutions impliqueront des modifications de la LEDP et plus particulièrement les articles en regard de l'exercice des droits de vote (art. 56 et suivants), qui sont exposées au chapitre 4.2.

Si les résultats s'avèrent concluants, la Cour recommande d'initier un développement visant à utiliser également des lecteurs optiques pour les élections législatives.

Transfert d'informations

La Cour invite la direction du dépouillement centralisé à améliorer le transfert d'informations entre les services et la CEC pour que :

- Le service du contrôle soit informé des prises de position de la CEC avant le début des scrutins et qu'il puisse effectuer un tri des bulletins douteux reçus du service des urnes en conformité avec les décisions de la CEC prises lors de précédentes élections.
- La CEC se concentre uniquement sur les bulletins douteux, dont les caractéristiques n'ont pas encore été traitées lors de précédents scrutins, et nécessitant donc sa prise de position.

En outre, la Cour invite d'une part, la chancellerie à s'assurer avec la CEC que le « classeur d'expérience »⁸ soit à jour en permanence et, d'autre part, les responsables du contrôle à prendre connaissance dudit classeur.

Avantages attendus

Améliorer l'organisation du dépouillement centralisé en réduisant le nombre d'opérations manuelles, donc les risques d'erreurs.

Améliorer le transfert d'informations entre les services et la CEC afin de réduire les risques d'erreurs en matière de bulletins douteux.

⁸ « Classeur d'expérience » : document qui répertorie les décisions de la CEC prises lors des précédentes élections sur des bulletins douteux.

4.1.5. Observations de l'audit

Constat 2 : Numérotation et saisie des bulletins

En automne 2012, la chancellerie a entamé l'examen de la faisabilité technique, financière et légale de la mise en œuvre d'un dépouillement des élections majoritaires par des lecteurs optiques. La mise en œuvre n'a pas été envisagée pour les opérations électorales de l'automne 2013 afin de ne pas ajouter un changement supplémentaire à ceux déjà prévus par la nouvelle Constitution.

La chancellerie relève que l'option du lecteur optique est une opportunité qui permettrait de simplifier et de diminuer l'impact financier d'une opération électorale, en regard d'un dépouillement centralisé. En ce sens, la chancellerie accueille favorablement la recommandation.

En revanche, la chancellerie note que ce système n'est pas approprié pour les élections proportionnelles en raison de la quantité des candidats (plus de 400) qui devraient tous figurer sur un seul bulletin. Par ailleurs, l'utilisation d'un bulletin unique pour les élections proportionnelles n'est pas anodine. Contrairement aux élections majoritaires, les suffrages de liste sont déterminants. Dans tous les cas, cette solution est impraticable pour l'élection du Conseil national qui relève d'une loi fédérale.

Tout changement devra être précédé par un débat démocratique.

Transfert d'informations

Enfin, la chancellerie examinera de concert avec la CEC les possibilités de renforcer la transmission des informations issues des séances avec la CEC et le service du contrôle qui traite des bulletins nul et douteux.

4.2. Analyse et rationalisation des coûts

4.2.1. Contexte

Coût des jurés – Élections du 6 octobre

L'opération du 6 octobre, qui a porté sur l'élection du Grand Conseil et le 1^{er} tour de l'élection du Conseil d'État, a fait appel à 1596 jurés sur plusieurs jours, ce qui a représenté un coût total de 670'468 F pour leurs 17'155 heures prestées. Ces dernières comprennent celles qui sont décomptées du samedi 11h au mardi 11h.

La répartition par service du dépouillement centralisé des heures prestées ainsi que des montants versés aux jurés électoraux et miliciens est la suivante⁹ :

| Services | Nombre de ressources | % | Nombre d'heures | % | Total CHF | % |
|----------------------|----------------------|-------------|-----------------|-------------|----------------|-------------|
| Accueil et affichage | 6 | 0% | 85 | 0% | 2'905 | 0% |
| Centre validation | 9 | 1% | 110 | 1% | 3'588 | 1% |
| Communication | 3 | 0% | 30 | 0% | 938 | 0% |
| Contrôle | 23 | 1% | 339 | 2% | 11'860 | 2% |
| Direction | 11 | 1% | 173 | 1% | 6'533 | 1% |
| Divergences | 27 | 2% | 202 | 1% | 7'063 | 1% |
| Duplication | 8 | 1% | 113 | 1% | 3'950 | 1% |
| Intendance | 43 | 3% | 565 | 3% | 20'268 | 3% |
| Internet | 8 | 1% | 61 | 0% | 2'115 | 0% |
| Logistique | 18 | 1% | 676 | 4% | 21'860 | 3% |
| Personnel | 10 | 1% | 208 | 1% | 6'633 | 1% |
| Piquet | 48 | 3% | 113 | 1% | 10'470 | 2% |
| Planning | 71 | 4% | 810 | 5% | 30'555 | 5% |
| Saisie bulletins | 958 | 60% | 9'330 | 54% | 400'905 | 60% |
| Sécurité | 69 | 4% | 1'041 | 6% | 34'928 | 5% |
| Urnes | 284 | 18% | 3'301 | 19% | 105'900 | 16% |
| Total général | 1596 | 100% | 17'155 | 100% | 670'468 | 100% |

Coût des jurés – Élection du 10 novembre

L'opération du 10 novembre, qui a porté uniquement sur le 2^{ème} tour de l'élection du Conseil d'État, a fait appel à 772 jurés sur plusieurs jours, ce qui a représenté un coût total de 202'473 F pour leurs 6'103 heures prestées. Ces dernières comprennent celles qui sont décomptées du samedi 11h au lundi 11h.

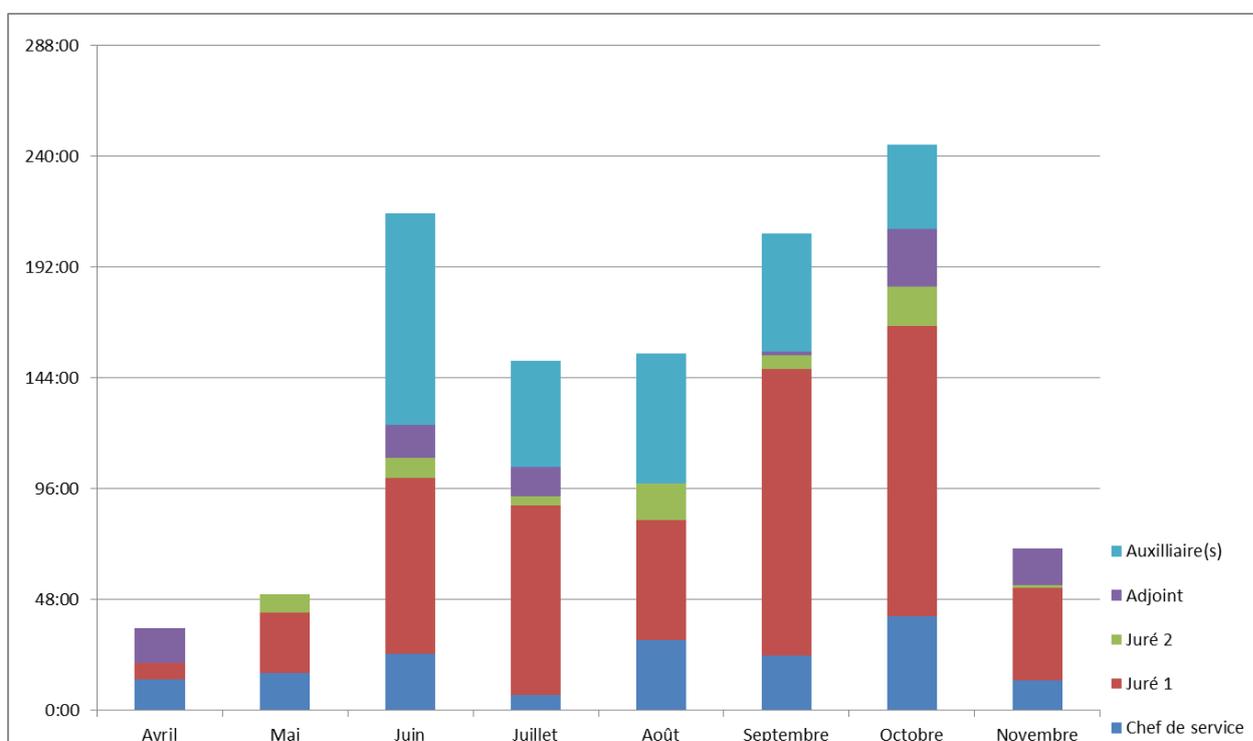
La répartition par service du dépouillement centralisé des heures prestées ainsi que des montants versés aux jurés électoraux et miliciens est la suivante :

⁹ Source : service du personnel du dépouillement centralisé

| Services | Nombre de ressources | % | Nombre d'heures | % | Total CHF | % |
|----------------------|----------------------|-------------|-----------------|-------------|----------------|-------------|
| Accueil et affichage | 5 | 1% | 52 | 1% | 1'975 | 1% |
| Centre validation | 7 | 1% | 64 | 1% | 2'163 | 1% |
| Communication | 3 | 0.4% | 26 | 0.4% | 833 | 0.4% |
| Contrôle | 16 | 2% | 135 | 2% | 4'505 | 2% |
| Direction | 10 | 1% | 164 | 3% | 5'730 | 3% |
| Divergences | 29 | 4% | 59 | 1% | 4'010 | 2% |
| Duplication | 6 | 1% | 65 | 1% | 2'335 | 1.2% |
| Intendance | 16 | 2% | 226 | 4% | 7'185 | 4% |
| Internet | 8 | 1% | 45 | 1% | 1'658 | 0.8% |
| Logistique | 16 | 2% | 427 | 7% | 13'960 | 7% |
| Personnel | 9 | 1% | 151 | 2% | 4'943 | 2% |
| Piquet | 2 | 0.3% | 12 | 0.2% | 360 | 0.2% |
| Planning | 43 | 6% | 342 | 6% | 11'968 | 6% |
| Saisie bulletins | 375 | 49% | 2'306 | 38% | 74'276 | 37% |
| Sécurité | 38 | 5% | 502 | 8% | 15'248 | 8% |
| Urnes | 189 | 24% | 1'528 | 25% | 51'328 | 25% |
| Total général | 772 | 100% | 6'103 | 100% | 202'473 | 100% |

Coûts des jurés pour la préparation et la finalisation des élections

Ces tableaux ne tiennent pas compte des heures de travail des jurés professionnels ou miliciens nécessaires à la préparation ou à la finalisation des opérations. En effet, certains jurés employés de l'État de Genève effectuent des tâches pour le compte du dépouillement centralisé soit sur leur temps de travail soit en heures supplémentaires qui pourront être récupérées dans le cadre de leur fonction à l'État. À titre d'illustration, la Cour indique pour le service du personnel, qui est l'un des plus importants de ce type de coût, les heures de travail effectuées par les jurés dans le cadre de la préparation et la finalisation des opérations du 6 octobre et du 10 novembre¹⁰ :



¹⁰ Source : service du personnel du dépouillement centralisé

Ainsi, 1'128 heures réparties sur 8 mois ont été nécessaires à la préparation et à la finalisation des activités du service du personnel du dépouillement centralisé, soit un coût d'environ 100'000 F. Pour certains mois, l'activité a représenté plus d'un équivalent temps plein (ETP).

Il n'a pas été possible de recenser toutes les heures prestées par les jurés pour les opérations du dépouillement centralisé en dehors de celles rémunérées.

Lecteurs optiques

Le SVE utilise des lecteurs optiques pour le dépouillement des bulletins de vote reçus par correspondance lors de votations¹¹. Ces lecteurs nécessitent une configuration particulière des bulletins.

Une fois les bulletins configurés correctement, les lecteurs, au nombre de six, ont une capacité de lecture qui permet de dépouiller 100'000 bulletins en approximativement 5 heures et avec un besoin en personnel réduit à une dizaine de personnes.

4.2.2. Constats

Bien que l'État de Genève possède des lecteurs optiques, toutes les opérations de tri et de saisie des bulletins de vote pour les élections sont effectuées manuellement.

Cette manière de procéder lors de dépouillement centralisé a, jusqu'à maintenant, généré un besoin en jurés électoraux d'environ 800 personnes par élection (y compris l'opération du 10 novembre) alors que ce nombre est monté à 1'600 pour les élections du 6 octobre.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient aux opérations des services qui nécessitent un nombre très élevé de jurés et pendant plusieurs heures, sans en faire une utilisation optimale.

Le **risque opérationnel** tient aux nombreuses activités manuelles dans le processus de dépouillement qui sont sources d'erreurs. À titre d'exemple :

- Les jurés du service des urnes utilisent du matériel se révélant régulièrement « défectueux » à l'usage (machines à numérotter mécaniques) pour traiter près de 200'000 bulletins le 6 octobre et plus de 100'000 bulletins le 10 novembre.
- Les jurés du service de la saisie des bulletins effectuent un grand nombre d'opérations manuelles répétitives de saisie des bulletins à l'aide d'ordinateurs.

¹¹ Voir le [Rapport numéro 63 de la Cour publié le 24 avril 2013](#)

4.2.4. Recommandations

Actions

Pour pouvoir utiliser des lecteurs optiques dans le cadre du dépouillement d'une élection majoritaire, ce qui est le cas pour l'élection au Conseil d'État, le SVE a développé un projet de bulletin de vote dont il a fait valider le format par le fabricant de lecteur optique. Ainsi, cette solution permettrait de garantir :

- le dépouillement par les lecteurs optiques,
- l'application des principes fondamentaux de la LEDP,
- la fiabilité des résultats.

Sur cette base, la Cour invite la chancellerie à revoir le processus du dépouillement centralisé notamment en prenant en compte l'utilisation de lecteurs optiques.

Une telle évolution impliquera des modifications de la LEDP et plus particulièrement les articles en regard de l'exercice des droits de vote (art. 56 et suivants). En effet, les informations relatives aux candidats et partis pourraient être incluses dans la brochure officielle et ne subsisterait qu'un seul bulletin de vote officiel, contenant l'ensemble des candidats.

À titre d'illustration, le canton de Fribourg a procédé au dépouillement de l'élection complémentaire en 2012 d'un représentant au Conseil des États avec des lecteurs optiques. Les programmes et les machines utilisés sont identiques à ceux et celles qui sont actuellement la propriété du SVE et utilisés lors de votations.

Avantages attendus

Sur la base des éléments recueillis par la Cour, l'utilisation des lecteurs optiques dans le cadre de l'élection au Conseil d'État (deux tours), en lieu et place de l'organisation actuelle du dépouillement centralisé, permettrait une économie estimée à 1.2 millions de F ainsi répartie :

- a. 500'000 F induits par la réduction des besoins en jurés pour les deux tours.
- b. 200'000 F liés à la réduction de l'utilisation d'espace et matériel dans les locaux d'Uni-Mail, dont 80'000 F de frais liés à des prestataires externes à l'UNIGE.
- c. 500'000 F liés à la réduction des besoins en développement informatique. Les coûts de développement informatique seraient comparables à ceux d'une votation.

De plus, selon les options d'informations choisies en matière de listes politiques, des économies pourraient être réalisées grâce à la réduction du poids des envois de matériel de vote (estimations variant entre quelques milliers et 150'000 F).

Par ailleurs, des économies, non chiffrables de manière exhaustive à ce stade, seraient également effectuées sur les heures prestées par les jurés employés de l'administration pour la préparation et la finalisation des opérations électorales, par exemple les quelque 1'000 heures du service du personnel.

En outre, l'utilisation des lecteurs optiques permettrait de réduire considérablement le risque d'erreur dû aux opérations manuelles, grâce notamment à une automatisation des opérations.

4.2.5. Observations de l'audité

La chancellerie renvoie à son commentaire du point 4.1.5.

4.3. Gestion des jurés

4.3.1. Contexte

La gestion des jurés est de la responsabilité du service du personnel qui dépend de la Direction des services généraux du dépouillement centralisé. Ce service est composé de 5 personnes pour la préparation des opérations alors que l'effectif monte à 11 personnes le jour des élections. Les activités du service du personnel sont principalement les suivantes :

- Répondre aux besoins en ressources humaines des différents services
- Gérer le recrutement et la base de données (« gestion des jurés ») du personnel alloué au dépouillement centralisé
- Affecter et gérer l'allocation des ressources lors de l'opération
- Gérer l'accueil des jurés
- Saisir les heures de présence des jurés et, en collaboration avec le service financier, les payer.

Les besoins en ressources humaines sont définis par les chefs de service. Ces besoins sont discutés par le Directoire et transmis au service du personnel. Le service doit répondre à ces besoins en premier lieu au travers des jurés déjà inscrits dans la base de données, puis, dans le cas où ces derniers seraient insuffisants, par le recrutement de nouveaux jurés. Six mois avant le scrutin, les jurés déjà inscrits sont contactés afin de connaître leurs disponibilités. Si le nombre de jurés inscrits et disponibles ne suffit pas, le service du personnel procède à une campagne de recrutement.

Concernant les élections du 6 octobre 2013, un besoin d'approximativement 1600 jurés a été identifié. C'est environ le double par rapport aux élections précédentes. Ceci s'explique par l'élection simultanée du Grand Conseil et du premier tour du Conseil d'État, ce qui ne s'était jamais produit par le passé (nouvelle constitution) et la décision de travailler en continu la nuit du dimanche au lundi. La base de données des jurés comprend environ 1250 jurés et environ 900 étaient disponibles au moins en partie.

Pour recruter les jurés manquants, un questionnaire devait être rempli et remis au service du personnel. Les candidats y indiquaient notamment leurs noms, prénoms, adresses et coordonnées bancaires (nationalité, droit de vote statut professionnel). Aucun autre document n'était requis pour l'inscription dans la base de données.

Pour les locaux de vote, l'art. 37 de la LEDP définit les jurés électoraux comme ceux désignés par les présidents et vice-présidents parmi les électeurs inscrits sur les listes des rôles électoraux de l'arrondissement électoral. Le service des votations et élection fixe le nombre des jurés pour chaque scrutin. Chaque local de vote comprend au moins 2 jurés en plus du président et du vice-président.

Pour le dépouillement centralisé, la « Directive dépouillement 6 octobre 2013 – 10 novembre 2013 », indique notamment que :

« Les jurés doivent avoir entre 18 ans et 65 ans révolus. Les exceptions tolérées avec l'accord du directoire sont :

- *les jurés dépassant 65 ans mais dont la présence est indispensable au bon fonctionnement du service. (p.ex. les fonctions techniques ou d'encadrement en cas d'absence d'un remplaçant formé),*
- *les jurés entre 15 ans et 18 ans s'ils sont indispensables au bon fonctionnement du service. (par exemple des apprentis de l'État).*

Les jurés des services en contact avec les bulletins (direction du dépouillement) doivent exercer leurs droits politiques dans le canton de Genève. Les exceptions tolérées avec l'accord du directoire sont :

- *les fonctionnaires de l'État de nationalité suisse,*
- *les personnes de nationalité suisse qui travaillent depuis plusieurs opérations dans ce poste. »*

Les jurés électoraux et miliciens sont rémunérés en fonction des heures effectuées et au salaire horaire applicable : s'il s'agit d'heures de « jour » (30 F/h) ou de « nuit » (50 F/h) (0h – 6h). Chaque juré reçoit une carte de présence à son arrivée dans les locaux où le responsable de groupe renseigne le nombre d'heures effectuées. Cette carte est signée en fin de mission par le chef de service et transmise au service du personnel qui saisit l'information dans l'application « gestion des jurés ». La chancellerie procède au paiement environ une semaine après le scrutin.

Les jurés professionnels ont le même système de décompte d'heures et sont, quant à eux, rémunérés par leur employeur en fonction des conditions définies dans leur contrat de travail.

La comptabilisation de ces dépenses est imputée sur le budget de la chancellerie :

- en nature 31 pour les jurés électoraux et miliciens (heures effectuées du samedi 7h au mardi 17h)
- en nature 30 pour les heures préparatoires et de clôture effectuées avant le samedi 7h et après le mardi 17h ainsi que pour les éventuelles heures supplémentaires du personnel de l'État.

Les heures prestées par les collaborateurs du reste de l'État pour la préparation/clôture du scrutin durant l'horaire normal de travail ne sont pas inventoriées. Ceci concerne environ 25 personnes (tous les chefs de services collaborateurs État qui doivent effectuer des travaux préparatoires et de clôture, par exemple le service du personnel DC, la logistique, l'intendance, etc.).

4.3.2. Constats

1. Pour les locaux de vote, la LEDP précise les conditions de désignation des jurés électoraux (art. 37 et ss). Par contre, la loi est muette quant au « statut » des jurés électoraux qui peuvent officier lors d'un dépouillement centralisé (âge, droits politiques, etc.). L'article 68 al. 2 LEDP mentionne que le Conseil d'État fixe par voie réglementaire la procédure et l'organisation du dépouillement.
2. Les données personnelles des jurés ne sont pas vérifiées par le service des ressources humaines, que ce soit lors du dépôt de candidature pour être juré, ou lors de chaque convocation à une élection ou une votation.

Il en va de même lors du retrait des badges d'accès le dimanche matin au dépouillement centralisé. En effet, seule la convocation est demandée et permet de recevoir le badge. Ce n'est qu'en cas d'absence de la convocation qu'une pièce d'identité est exigée pour le retrait du badge.

Ainsi, cette pratique ne permet pas au service du personnel de s'assurer :

- De l'identité des jurés
 - Des droits politiques des jurés (nationalité, domicile)
 - De l'âge des jurés.
3. La Cour a identifié une dizaine de jurés, tous de nationalité suisse, en contact avec les bulletins de vote n'ayant pas l'exercice de leurs droits politiques à Genève au moment des opérations. Pour ceux-ci, la vérification des modalités de dérogation, ressortant de la directive citée plus haut, n'a pas été effectuée puisque leur candidature n'a pas fait l'objet d'une approbation formelle du directoire. Après vérification effectuée par la Cour, une dérogation n'aurait pas pu être accordée à 3 d'entre eux.

4.3.3. Risques découlant des constats

Bien que marginal (moins de 1% des jurés), le **risque de conformité** est avéré, du fait du non-respect de la « Directive dépouillement 6 octobre 2013 – 10 novembre 2013 » en matière de recrutement des jurés.

4.3.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La Cour invite la chancellerie à proposer au Conseil d'État d'insérer une disposition dans le REDP visant à préciser le « statut » des jurés électoraux lors de dépouillements centralisés. Pour ce faire, elle peut s'inspirer des conditions définies dans la « Directive dépouillement 6 octobre 2013 – 10 novembre 2013 ». Ensuite, un contrôle de conformité des jurés déjà répertoriés devra être effectué (adresses) afin d'identifier ceux qui ne répondent plus aux conditions.

[cf. constat 2] Au vu du risque marginal identifié, la Cour considère qu'un contrôle complet des droits politiques des jurés électoraux serait disproportionné. Néanmoins, la Cour recommande à la chancellerie de mettre en place un

contrôle des cartes d'identités en plus des convocations des jurés électoraux permettant de s'assurer de l'application de la directive en matière de recrutement des jurés. À cet effet, une information quant à l'obligation de présenter sa carte d'identité pourrait être rajoutée dans la convocation des jurés électoraux.

[cf. constat 3] La Cour recommande à la chancellerie de faire approuver formellement par le Directoire les exceptions prévues par la directive sur le dépouillement centralisé. En outre, une explication succincte devra être fournie quant à la décision prise pour chaque candidature.

Avantages attendus

Préciser et renforcer le « statut » du juré par une disposition réglementaire qui en définit les qualités.

Respecter les dispositions réglementaires prévues actuellement dans la directive sur le dépouillement centralisé.

4.3.5. Observations de l'audité

La chancellerie accueille favorablement les recommandations de la Cour.

5. ANALYSE – GESTION ET CONTRÔLE DES DOSSIERS DE CANDIDATURES

Effectués en amont des élections, la gestion et le contrôle des dossiers de candidatures sont principalement du ressort de la chancellerie (et plus particulièrement du SVE) et, dans une moindre mesure, du secrétariat général du Grand Conseil (SGGC).

5.1. Contexte

Gestion des dossiers

En application des dispositions du chapitre V de la LEDP, les partis politiques, autres associations ou groupements doivent déposer au SVE la liste des candidats qu'ils souhaitent présenter à l'élection en question. Le SVE met à disposition des candidats une série de documents permettant de répondre aux dispositions légales de la LEDP.

Sur la base des informations contenues dans l'arrêté du Conseil d'État, le SVE établit un dossier destiné aux candidats du Grand Conseil et un dossier pour les candidats au Conseil d'État, appelé « Dossier de dépôt de la liste de candidatures ». La mise à disposition du dossier est communiquée aux partis politiques par courrier et l'information est publiée dans la FAO. Ces deux dossiers comprennent des documents propres à chaque candidat et des documents propres au parti qui présente des candidats. Dans le but de faciliter la communication, chaque liste doit désigner un mandataire qui sera l'interlocuteur privilégié de la chancellerie et du SVE.

Pour l'élection du Grand Conseil, le dossier comprend les documents suivants communs à la liste de candidatures à remplir :

- 50 fois le document « signataire de la liste de candidatures » (formulaire A)
- La déclaration d'apparentement (formulaire C)
- Les directives pour le bulletin électoral A4 (formulaire D)
- Le formulaire de commande des bulletins électoraux (formulaire E) ainsi que
- différentes directives sur la manière de remplir les documents.

En outre, chaque candidat doit remplir et signer le document *Acceptation et liens d'intérêts* (formulaire B) en indiquant :

- sa formation professionnelle et son activité actuelle
- les conseils professionnels ou civils importants où il siège.

Dans le cadre de l'élection du Conseil d'État, le dossier comprend les documents suivants communs à la liste à remplir :

- 50 fois le document « signataire de la liste de candidatures » (formulaire A)
- Les directives pour le bulletin électoral A5 (formulaire D)
- Le formulaire de commande de bulletins électoraux (formulaire E) ainsi que
- différentes directives sur la manière de remplir les documents.

De plus, chaque candidat doit remplir et signer les documents suivants :

- *Liens d'intérêts 1* (formulaire B) en indiquant :
 - o sa formation professionnelle et son activité actuelle;
 - o les conseils professionnels ou civils importants où il siège.
- *Liens d'intérêts 2* (formulaire C) en indiquant :
 - o la liste exhaustive des conseils d'administration, conseils de fondation ou autres organes de personnes morales auxquels il appartient ou dont il est le contrôleur ;
 - o la liste des entreprises dont il est propriétaire ou dans lesquelles il exerce, soit directement, soit par personne interposée, une influence prépondérante;
 - o s'il a des dettes supérieures à 50 000 F, à l'exclusion de dettes hypothécaires ;
 - o s'il est à jour avec le paiement de ses impôts ;
 - o s'il fait l'objet d'une procédure civile, à l'exclusion de celles concernant le droit de la famille, ou d'une procédure pénale ou administrative.

Les listes de candidatures sont saisies dans l'application VOTA qui est comparée avec la base de données Calvin. Ainsi, une vérification automatique est effectuée par le système pour valider les droits politiques d'un candidat. Le citoyen n'ayant pas l'exercice des droits politiques dans le canton de Genève est refusé par le système.

Une fois la liste déposée et validée à la date butoir définie par l'arrêté du Conseil d'État, il est impossible de la modifier (même en cas de décès d'un candidat). Dès que le dossier est contrôlé, les signatures validées et les listes créées dans VOTA, le SVE propose, par le biais de l'imprimeur, des bons à tirer aux partis. Ces bons font l'objet de modifications par les partis et une version finale doit être signée par le mandataire à une date et heure prédéfinies par le SVE.

Le principe qui régit le niveau de contrôle de la chancellerie et de la commission des droits politique est celui de la bonne foi des candidats. Les contrôles mis en place ont pour but :

- D'identifier les éventuels conflits d'intérêts majeurs des candidats afin de déterminer les incompatibilités des députés élus au Grand Conseil ;
- De vérifier la véracité des informations fournies par les candidats au Conseil d'État sur leur situation juridico-financière.

Pour participer au second tour de l'élection au Conseil d'État, un dossier doit également être déposé avec les mêmes formulaires et informations à fournir qu'au premier tour. Toutefois, seules les modifications doivent être indiquées.

Contrôles effectués sur le formulaire B (liens d'intérêts 1) pour le Grand Conseil

Dès réception des formulaires B des candidats au Grand Conseil, le Secrétariat générale du Grand Conseil (SGGC) effectue la saisie des informations ressortant du formulaire. A ce stade, aucun contrôle n'est effectué par le SGGC. Ces informations vont être utilisées pour la publication officielle dans la FAO de toutes les candidatures.

Dès le résultat définitif des élections au Grand Conseil validé, le SGGC envoie à chaque candidat élu et aux viennent-ensuite un formulaire par lequel ces derniers doivent formellement accepter leur élection et mettre à jour, le cas échéant, les informations du formulaire B.

Dès que les candidats ont retourné les documents et informations requis, le fichier des liens d'intérêts (« les conseils professionnels ou civils importants où je siège ») est mis à jour par le SGGC.

Les documents sont ensuite transmis à la commission des droits politiques qui va analyser les informations du formulaire B de tous les candidats élus et des viennent-ensuite, puis se déterminer sur les cas d'incompatibilité. Les cas sont très rares, car d'une part les partis sont attentifs à ces risques et, d'autre part, les candidats quittent d'eux-mêmes les fonctions qui sont sources d'incompatibilité. La commission des droits politiques fait ensuite rapport au bureau provisoire (bureau institué entre les deux législatures composé, entre autres, du doyen et du benjamin du Grand Conseil) qui va à son tour informer le Grand Conseil des cas d'incompatibilité. En 2013, à l'issue de ses travaux, la commission des droits politiques n'a pas déterminé de cas d'incompatibilité.

Une fois que la procédure est terminée, les informations sont publiées sur le site internet du Grand Conseil pour chaque député élu ; cela vaut registre des liens d'intérêts.

Contrôles effectués sur le formulaire B (liens d'intérêts 1) pour le Conseil d'État

Pour les candidats du Conseil d'État, aucun contrôle n'est effectué par les services de l'État.

Contrôles effectués sur le formulaire C (liens d'intérêts 2) uniquement pour le Conseil d'État

Pour vérifier la plupart des informations transmises par les candidats au Conseil d'État, la chancellerie écrit à différents organismes du canton de Genève pour en avoir confirmation. Il s'agit de l'Administration fiscale, du Pouvoir judiciaire, de l'Autorité de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance, du Registre du commerce, de l'Office des faillites et de l'Office des poursuites.

Sur la base des réponses, la chancellerie contrôle l'adéquation des informations déclarées par les candidats. En cas de différence mineure, elle contacte le candidat pour obtenir une confirmation et, le cas échéant, procéder à la modification manuscrite sur le formulaire. Lorsque la chancellerie constate plusieurs différences ou des montants supérieurs aux limites prévues par la loi, une audition est organisée et protocolée. Lorsque le candidat va jusqu'à contester les informations reçues des offices et entités, la décision de modifier le formulaire "*liens d'intérêts 2*" doit faire l'objet d'une décision de la chancellerie et être mentionnée dans le formulaire.

Les informations erronées indiquées ou contestées par les candidats ne peuvent pas faire l'objet de sanction par la chancellerie, ni de recours par les candidats à l'exception de la décision de la chancellerie.

Pour le second tour de l'élection au Conseil d'État, aucune demande n'est envoyée systématiquement par la chancellerie aux offices et entités susmentionnées, mais un contrôle de cohérence des informations déclarées entre le 1^{er} et le 2^{ème} tour est effectué. Pour l'élection en question, un courrier a été envoyé à un office pour un candidat.

Les dossiers des listes de candidatures sont publics et donc consultables par chaque citoyen. De plus, comme indiqué plus haut, les *liens d'intérêt 1* pour le Grand Conseil sont publiés pour chaque candidat.

Schématiquement, la gestion et les contrôles se présentent de la manière suivante :

| | | | | | |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Étapes | Publication des modalités dépôt de dossier | Dépôt du dossier de candidature | Vérification de la complétude du dossier | Vérification des liens d'intérêts (uniquement pour l'élection du CE) | Création et publication des listes |
| Intervenant | Service des votations et élections | Partis politiques | Service des votations et élections | Secrétariat général de la Chancellerie | Service des votations et élections |
| Activités | Sur la base de l'arrêté du Conseil d'Etat, le SVE établit les formulaires et diverses instructions (délais, frais, etc.) liés au dossier de dépôt. Ce dernier fait l'objet d'une publication dans la FAO | Dans les délais fixés par le Conseil d'Etat, les partis doivent déposer le dossier de dépôt complet. | Le SVE vérifie que le dossier est complet en présence du mandataire du parti en question. Il vérifie notamment: <ul style="list-style-type: none"> - Le nombre de signatures - La complétude des formulaires - La caution pour frais d'impression | Afin de vérifier les informations des formulaires «liens d'intérêts» des candidats, les organismes suivants sont sollicités: <ul style="list-style-type: none"> - Pouvoir Judiciaire - Registre du commerce - Office des poursuites - Office des faillites - ASFIP - AFC | Les listes de candidats sont créées dans l'application VOTA. Une fois le contrôle des liens d'intérêts effectué par le secrétariat général de la Chancellerie, et les listes validées par les partis, ces dernières sont publiées dans la FAO |

5.2. Constats

1. Les demandes d'informations aux candidats et aux organismes cités plus haut ne permettent pas de s'assurer de l'exhaustivité des liens déclarés par les candidats puisque les contrôles sont effectués uniquement sur le territoire genevois ; ainsi, pour autant qu'ils aient été déclarés, les liens d'intérêts dans des conseils d'autres cantons ne sont pas vérifiés.
2. La distinction des informations qui doivent être renseignées dans les formulaires B (*liens d'intérêts 1*) et C (*liens d'intérêts 2*) pour les candidats au Conseil d'État n'est pas claire. En effet, la désignation de « conseils civils et/ou conseils professionnels importants où je siège » est partiellement redondante avec la demande du formulaire C « La liste exhaustive des conseils d'administration, conseils de fondation ou autres organes de personnes morales auxquels j'appartiens ou dont je suis le-la contrôleur-se ». Selon un entretien avec le chef de service du SVE, ces demandes sont très similaires et les candidats ont tendance à renseigner les mêmes informations.

5.3. Risques découlant des constats

Le **risque d'image** tient au rôle central de la chancellerie dans le recueil et le contrôle des informations relatives aux candidats au Conseil d'État, et ce nonobstant les responsabilités de ceux-ci.

5.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1]

Afin de s'assurer de disposer d'informations les plus complètes possibles quant aux liens d'intérêts, la Cour invite la chancellerie à faire des demandes hors du canton de Genève auprès d'autres organismes tels que :

- Le registre du commerce fédéral.
- Le département fédéral de l'intérieur (DFI) en sa qualité d'autorité de surveillance des fondations dont les buts ont un périmètre national, voire international.

[cf. constat 2]

La Cour invite la chancellerie à revoir le contenu des informations qui sont demandées aux candidats au Conseil d'État en regroupant les informations demandées sur les formulaires B et C sur un seul formulaire. À cet effet, la chancellerie devra inviter le Conseil d'État à proposer une modification de la LEDP visant à ne présenter plus qu'un seul formulaire avec les informations requises.

Avantages attendus

Disposer d'une information plus complète quant aux liens d'intérêts des candidats.

5.5. Observations de l'audité

Constats 1 et 2

La chancellerie prend note des recommandations sur l'élargissement des vérifications des dossiers de candidature et sur la révision des formulaires A et B. S'agissant de la modification du formulaire, il s'agira de modifier l'art. 24 LEDP et d'adapter les formulaires en conséquence.

Dans la mesure où ces recommandations nécessitent une modification de la LEDP, une proposition sera soumise dans le courant du 1^{er} semestre 2014 au Conseil d'Etat.

6. 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>Numérotation et saisie des bulletins</p> <p>Le système actuel, qui nécessite de numéroter les bulletins avant leur saisie, est long, lent, fastidieux et générateur d'erreurs de surcroît lorsque des machines s'avèrent défectueuses. Dès lors, la Cour invite la direction du dépouillement centralisé à mettre en place un autre moyen pour effectuer cette opération, par exemple des lecteurs optiques à utiliser dans un premier temps pour les élections des autorités exécutives, comme cela se pratique déjà lors des votations. De plus, ce système présenterait l'avantage de ne plus devoir numéroter les bulletins.</p> <p>De telles évolutions impliqueront des modifications de la LEDP et plus particulièrement les articles en regard de l'exercice des droits de vote (art. 56 et suivants), qui sont exposées au chapitre 4.2.</p> <p>Si les résultats s'avèrent concluants, la Cour recommande d'initier un développement visant à utiliser également des lecteurs optiques pour les élections législatives.</p> | 1 | DSOV | Printemps 2015 (élections municipales) | |
| 4.1.4 | <p>Recommandation 2</p> <p>Transfert d'informations</p> <p>La Cour invite la direction du dépouillement centralisé à améliorer le transfert d'informations entre les services et la CEC pour que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le service du contrôle soit informé des prises de position de la CEC avant le début des scrutins et qu'il puisse effectuer un tri des bulletins douteux reçus du service des urnes en conformité avec les décisions de la CEC prises lors de précédentes élections - La CEC se concentre uniquement sur les bulletins douteux, dont les caractéristiques n'ont pas encore été traitées lors de précédents scrutins, et nécessitant donc sa prise de position. | 1 | DSOV | Prochaines élections (pouvoir judiciaire) avril 2014 | |

| 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 |
| | En outre, la Cour invite d'une part, la chancellerie à s'assurer avec la CEC que le « classeur d'expérience » soit à jour en permanence et, d'autre part, les responsables du contrôle à prendre connaissance dudit classeur | | | | |
| 4.2.4 | <p>Recommandation 3</p> <p>Pour pouvoir utiliser des lecteurs optiques dans le cadre du dépouillement d'une élection majoritaire, ce qui est le cas pour l'élection au Conseil d'État, le SVE a développé un projet de bulletin de vote dont il a fait valider le format par le fabricant de lecteur optique.</p> <p>Sur cette base, la Cour invite la chancellerie à revoir le processus du dépouillement centralisé notamment en prenant en compte l'utilisation de lecteurs optiques.</p> <p>Une telle évolution impliquera des modifications de la LEDP et plus particulièrement les articles en regard de l'exercice des droits de vote (art. 56 et suivants).</p> | 1 | DSOV | Printemps 2015 (pour les Municipales, test avec ville de Genève) | |
| 4.3.4 | <p>Recommandation 4</p> <p>La Cour invite la Chancellerie à proposer au Conseil d'État d'insérer une disposition dans le REDP visant à préciser le « statut » des jurés électoraux lors de dépouillements centralisés. Pour ce faire, elle peut s'inspirer des conditions définies dans la « Directive dépouillement 6 octobre 2013 – 10 novembre 2013 ». Ensuite, un contrôle de conformité des jurés déjà répertoriés devra être effectué (adresses) afin d'identifier ceux qui ne répondent plus aux conditions.</p> | 1 | DSOV | Mars 2014 | |

| 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 |
| 4.3.4 | Recommandation 5 Au vu du risque marginal identifié, la Cour considère qu'un contrôle complet des droits politiques des jurés électoraux serait disproportionné. Néanmoins, la Cour recommande à la Chancellerie de mettre en place un contrôle des cartes d'identités en plus des convocations des jurés électoraux permettant de s'assurer de l'application de la directive en matière de recrutement des jurés. A cet effet, une information quant à l'obligation de présenter sa carte d'identité pourrait être rajoutée dans la convocation des jurés électoraux. | 1 | DSOV | Fin 2014 | |
| 4.3.4 | Recommandation 6 La Cour recommande à la Chancellerie de faire approuver formellement par le Directoire les exceptions prévues par la directive sur le dépouillement centralisé. En outre, une explication succincte devra être fournie quant à la décision prise pour chaque candidature | 1 | DSOV | Avril 2014 | |
| 5.4 | Recommandation 7 Afin de s'assurer de disposer d'informations les plus complètes possibles quant aux liens d'intérêts, la Cour invite la chancellerie à faire des demandes hors du canton de Genève auprès d'autres organismes tels que : <ul style="list-style-type: none"> - Le registre du commerce fédéral. - Le département fédéral de l'intérieur (DFI) en sa qualité d'autorité de surveillance des fondations dont les buts ont un périmètre national, voire international | 1 | CHA | Fin 2014 | |
| 5.4 | Recommandation 8 La Cour invite la chancellerie à revoir le contenu des informations qui sont demandées aux candidats au Conseil d'État en regroupant les informations demandées sur les formulaires B et C sur un seul formulaire. A cet effet, la chancellerie devra inviter le Conseil d'État à proposer une modification de la LEDP visant à ne présenter plus qu'un seul formulaire avec les informations requises. | 1 | CHA | Fin 2014 | |

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

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

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

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un 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'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la chancellerie ainsi que les collaborateurs de l'État qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 5 décembre 2013. Le rapport complet a été transmis à la chancellerie d'État dont les observations remises le 13 décembre 2013 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 19 décembre 2013

François Paychère
Président

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Isabelle Terrier
Magistrate titulaire

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

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peut 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 - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



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