

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 158

FÉVRIER 2020

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

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

SYNTHÈSE



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

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

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

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

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

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

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

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

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

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

Le contexte de l'audit

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

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

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

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

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

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

Les éléments relevés par la Cour

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

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

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

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

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

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

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

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

Les axes d'amélioration proposés par la Cour

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

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

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

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

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

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

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

Mise en œuvre

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

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

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

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

OBSERVATIONS DE L'AUDITÉ

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

