

Date de dépôt : 5 décembre 2018

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de M. Pierre Bayenet : Quelle est la situation actuelle en matière de sécurité du vote par correspondance à Genève ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 23 novembre 2018, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

A teneur de l'article 8 al. 1 de la loi fédérale sur les droits politiques, les cantons instituent une procédure simple pour le vote par correspondance. Ils arrêtent notamment les prescriptions tendant à garantir le contrôle de la qualité d'électeur, à assurer un dépouillement sans lacune du scrutin, à sauvegarder le secret du vote et à prévenir les abus.

Selon le Tribunal fédéral, ces exigences doivent mettre en œuvre la garantie constitutionnelle que les résultats des votations et élections ne soient pas reconnus s'ils ne reflètent pas de manière fiable et non falsifiée la libre volonté des électeurs (ATF 121 I 1 consid. 5b/aa).

Il appartient aux cantons de mettre en œuvre ces exigences. Le Tribunal fédéral a retenu que, lorsque des mesures de simplifications de l'expression du vote sont mises en œuvre, cela peut exiger une compensation par des exigences de sécurité supplémentaires.

Le 22 août 2007, dans le cadre d'une enquête ouverte sur un soupçon de fraude électorale à Vernier, Patrick Ascheri, chef du service des votations et élections, avait déclaré à un juge d'instruction que, pour les suffrages exprimés par correspondance, il n'y avait pas de contrôle des signatures des cartes de vote, l'Etat ne disposant pas d'une banque contenant de telles données. Le seul contrôle effectué sur les cartes de vote était la date de naissance (propos cités dans l'arrêt du Tribunal administratif qui a prononcé l'annulation du scrutin – ATA/41/2008, considérant en fait 76).

Or, les dates de naissance des habitants du canton peuvent s'obtenir, moyennant émolument, auprès de l'OCPM, en application de l'art. 3 RDROCPMC.

De plus, de nombreuses informations font état de cartes de vote disparues des boîtes aux lettres, égarées, voire d'enveloppes inutilisées trouvées entières dans les bacs destinés au recyclage du papier.

Questions :

- L'Etat procède-t-il à une estimation statistique de la proportion des votes illicites ? Cas échéant, quelle est l'évolution de ces estimations au fil des années ?*
- Les déclarations de Patrick Ascheri du 22 août 2007 sont-elles encore d'actualité aujourd'hui ?*
- Est-il exact qu'il est certes illégal mais néanmoins possible de voter à la place d'un tiers après avoir soustrait son matériel électoral, si l'on connaît sa date de naissance et si l'on applique une fausse signature sur la carte de vote ?*
- Est-il exact que le vote au local de vote implique un contrôle de la carte d'identité de l'électeur, alors que le vote par correspondance permet d'éviter ce contrôle ?*
- Qu'est-ce qui justifie ce degré de contrôle accru au local de vote ?*
- Quelles sont les mesures prises afin d'éviter qu'un électeur de mauvaise foi qui déclare avoir perdu son matériel électoral ne puisse voter à deux reprises ?*
- Quel serait le coût induit par l'introduction d'un niveau de sécurité plus élevé, avec par exemple l'envoi par SMS (ce qui impliquerait l'inscription préalable de l'électeur) ou par pli séparé à chaque votant d'un numéro sécurisé à ajouter de manière manuscrite sur la carte de vote ?*
- L'introduction d'un niveau de sécurité de vote par correspondance plus élevé est-elle planifiée ? Cas échéant, quel est le calendrier prévu ?*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Comme le rappelle l'auteur de la présente question écrite, la loi fédérale sur l'exercice des droits politiques (LDP; RS 161.1) règle l'exercice du vote par correspondance à son article 8 : *Les cantons instituent une **procédure simple** pour le vote par correspondance.*

La procédure adoptée par le canton de Genève en 1995 a été validée par la Confédération et correspond à la pratique des autres cantons suisses.

– ***L'Etat procède-t-il à une estimation statistique de la proportion des votes illicites ? Cas échéant, quelle est l'évolution de ces estimations au fil des années ?***

Lors de l'introduction du vote par correspondance en 1995, l'Etat a mis en œuvre une batterie de contrôles afin de déterminer la fiabilité de ce nouveau système de vote.

Lors des votations environ 4 000 cartes de vote étaient tirées au sort de manière aléatoire par le service des votations et élections (SVE) et conservées d'une votation à l'autre afin de contrôler si les signatures étaient identiques. Ce contrôle a été supprimé en 2002 car après sept ans, une seule signature falsifiée a été identifiée sur les 84 000 cartes de vote contrôlées (21 votations et 1 600 000 votes par correspondance). Cette carte a été détruite par le SVE.

En outre, durant la même période, le SVE a procédé à des contrôles supplémentaires lors des élections qui consistaient à vérifier téléphoniquement auprès des électeurs s'ils étaient à l'origine des votes émis. Les électeurs doutaient de l'origine de l'appel, étaient partagés entre l'exaspération d'être dérangés à leur domicile et la satisfaction de la mise en œuvre de ces contrôles. Aucune usurpation n'a été décelée sur 8 000 contrôles opérés.

D'autre part, depuis 24 ans, toutes les cartes de vote qui ne sont pas intégralement complétées (date de naissance ou signature) ou dont la date de naissance ne correspond pas à celle enregistrée, sont renvoyées aux expéditeurs avec une notice du SVE les informant sur les défauts ou manquements. Ce sont environ 2 000 à 4 000 votes par opération électorale qui sont ainsi renvoyés aux électeurs. Depuis l'introduction du vote par correspondance généralisé ce sont plus de 250 000 votes qui ont été ainsi renvoyés et seuls deux électeurs ont signalé n'avoir pas été à l'origine du premier vote expédié. Ces deux votes ont été détruits par les électeurs qui ne souhaitaient pas voter.

Pour finir, il ne faut pas négliger le contrôle social qui permet au SVE d'être informé sur d'éventuels cas de fraude et en cas de soupçon de procéder à des contrôles spécifiques. Comme l'attestent quelques cas dénoncés au Ministère

public, la captation des votes ne peut que très difficilement rester discrète (voir cas dénoncés au Ministère public ci-dessous).

Compte tenu des contrôles opérés par l'administration, s'il n'est pas possible d'affirmer une absence totale de fraude, en revanche celle-ci est assurément marginale.

– ***Les déclarations de Patrick Ascheri du 22 août 2007 sont-elles encore d'actualité aujourd'hui ?***

Oui.

– ***Est-il exact qu'il est certes illégal mais néanmoins possible de voter à la place d'un tiers après avoir soustrait son matériel électoral, si l'on connaît sa date de naissance et si l'on applique une fausse signature sur la carte de vote ?***

Bien qu'illégale cette hypothèse est correcte.

Cela étant, l'électeur s'étant fait subtiliser son matériel de vote est susceptible de demander un duplicata au SVE. L'ensemble des votes étant enregistrés, la tentative de double vote serait décelée.

En 24 ans, le SVE n'a jamais constaté qu'un électeur ayant voté avec un duplicata s'était fait subtiliser son matériel électoral original et que celui-ci avait donc été utilisé par un tiers. Cet indicateur permet donc à l'administration de déterminer s'il y a des tentatives de captation des votes.

– ***Est-il exact que le vote au local de vote implique un contrôle de la carte d'identité de l'électeur, alors que le vote par correspondance permet d'éviter ce contrôle ?***

– ***Qu'est-ce qui justifie ce degré de contrôle accru au local de vote ?***

La loi fédérale sur les droits politiques (LDP; RS 161.1, art. 5) fixe que l'électeur doit exercer son droit en déposant personnellement son bulletin dans l'urne.

Par ailleurs, conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; rs/GE A 5 05, art. 59), lorsqu'un électeur se rend au local de vote il doit décliner au préalable son identité et pouvoir en justifier. Cette obligation légale est mentionnée dans la brochure explicative, sur la carte de vote et sur l'enveloppe de vote.

De plus, la LEDP interdit le vote par procuration (art. 63); par conséquent il est impératif que l'identité de l'électeur soit vérifiée afin qu'il ne dépose pas le vote d'un tiers.

C'est pour toutes ces raisons que le contrôle systématique de l'identité de tous les votants a été expressément demandé par la commission électorale centrale (CEC).

S'agissant du vote par correspondance, comme on l'a vu plus haut, le SVE dispose de plusieurs jours pour effectuer des contrôles ou investigations avant d'enregistrer les votes, ce qui n'est pas le cas dans un local de vote (ouvert le dimanche entre 10 h et 12 h) et justifie donc un contrôle accru.

– ***Quelles sont les mesures prises afin d'éviter qu'un électeur de mauvaise foi qui déclare avoir perdu son matériel électoral ne puisse voter à deux reprises ?***

Afin d'empêcher un double vote, lorsqu'un électeur vote par correspondance sa carte de vote est automatiquement scannée par le SVE dans le système afin de déterminer qu'il n'a pas déjà utilisé le vote électronique ou voté avec un duplicata.

Lorsqu'un électeur se présente pour voter au local de vote avec un duplicata, le responsable du local de vote doit obligatoirement prendre contact avec le SVE afin de vérifier que cet électeur n'a pas déjà voté.

Il va de soi que si l'électeur a déjà utilisé son droit de vote, le SVE n'enregistre pas le deuxième vote et adresse un courrier à l'électeur lui rappelant les sanctions pénales encourues en cas de double vote.

L'électeur est donc informé qu'il s'agit d'un avertissement et que son deuxième vote n'a pas été pris en compte. Ces électeurs sont inscrits dans un fichier ad hoc (inscrit au catalogue des fichiers déclarés au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence).

Statistiquement, le SVE adresse en moyenne 6 avertissements de ce type par opération électorale. Il s'agit principalement d'électeurs ayant rencontré des difficultés lors de la procédure de vote électronique et qui, au lieu de vérifier auprès du SVE que leur vote électronique avait bien été pris en considération, renvoient leur vote par correspondance. Les cas restants sont constatés lorsqu'il y a une multiplicité de scrutins et concernent des électeurs qui avouent avoir oublié qu'ils avaient déjà voté.

En revanche, il va de soi que si la chancellerie d'Etat a connaissance de faits pouvant constituer un crime ou un délit poursuivi d'office, comme le double vote, elle a, de par la loi, l'obligation d'en aviser la police ou le Ministère public (art. 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, LaCP; rs/GE E 4 10). Il ne lui appartient pas de juger du statut ou des intentions de la personne concernée. Cela relève de la responsabilité des autorités judiciaires.

Les dernières tentatives de double vote ayant été dénoncées au Ministère public sont :

- Les personnes chargées de la récapitulation générale d'une élection complémentaire à Vernier ont signalé au conseiller d'Etat chargé du département des institutions avoir pris connaissance d'une lettre d'une électrice adressée au SVE et dénonçant certains faits. Ils lui ont demandé de prendre les mesures qu'il estimerait nécessaires, cas échéant tant sur le plan pénal que sur le plan administratif. Le conseiller d'Etat a dénoncé au procureur général le fait que des tiers demandaient aux citoyens s'ils avaient voté et les priaient dans le cas contraire de leur remettre le matériel électoral après avoir signé la carte idoine. Le procureur général a ouvert une instruction pour infraction à l'article 282bis du code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0), du chef de captation de suffrages et l'a confiée à un juge de l'instruction. Un recours a également été déposé auprès du Tribunal administratif (ATA/41/2008). L'élection a été annulée.
- Tentative d'introduire l'enveloppe de vote de son épouse dans l'urne au local de vote. Condamnation pour tentative de fraude électorale sur la base de l'article 282, chiffre 1, alinéa 2 CPS.
- Cas d'un journaliste ayant voté deux fois, la première avec son matériel en qualité de Suisse de l'étranger et la seconde avec le matériel reçu lorsqu'il s'est domicilié à Genève (durant la période de vote). Il a été condamné par le Tribunal pénal fédéral pour fraude électorale. Cette condamnation a été annulée par le Tribunal fédéral.
- ***Quel serait le coût induit par l'introduction d'un niveau de sécurité plus élevé, avec par exemple l'envoi par SMS (ce qui impliquerait l'inscription préalable de l'électeur) ou par pli séparé à chaque votant d'un numéro sécurisé à ajouter de manière manuscrite sur la carte de vote ?***

Une telle procédure nécessiterait une modification de la loi sur l'exercice des droits politiques dès lors que l'absence d'indication d'un numéro sécurisé conduirait au refus de l'enregistrement du vote.

L'auteur de la question écrite propose deux alternatives, envoi du numéro par SMS ou envoi par courrier postal. Comme il va de soi qu'il n'est pas envisageable de limiter l'exercice du vote par correspondance aux seuls électeurs susceptibles de recevoir des SMS, un envoi postal serait obligatoirement mis en œuvre conjointement à une transmission par SMS.

Cet envoi postal serait nécessaire avant chaque scrutin pour tenir compte des nouveaux électeurs (atteinte de la majorité civique, domiciliation, naturalisation, départ, etc.).

Le coût d'un envoi postal aux 265 000 électeurs inscrits en matière fédérale et cantonale et aux 315 000 en matière communale peut être estimé comme suit :

- affranchissement : entre 212 000 francs et 252 000 francs;
- mise sous pli, enveloppes, cartes : entre 80 000 francs et 95 000 francs.

Avec en moyenne 4 opérations électorales par année, le coût maximal peut être estimé entre 1 168 000 francs et 1 388 000 francs par an.

Ces coûts diminueraient en fonction du nombre d'électeurs souhaitant obtenir leur numéro sécurisé par SMS, mais dont il est impossible, à ce stade d'évaluer la quantité.

Cela étant, la possibilité de recevoir le numéro sécurisé par SMS a également un coût en personnel et en développement des applications informatiques qui s'ajoute aux charges ordinaires pour un scrutin.

L'Etat devrait donc gérer une base de donnée alimentée par les numéros de téléphone des électeurs souhaitant recevoir le numéro sécurisé par SMS et, lors de l'extraction du registre des électeurs pour une votation, attribuer un numéro sécurisé pour tous les autres électeurs.

Aujourd'hui, à titre d'exemple, la gestion du registre des électeurs Suisses de l'étranger nécessite plus d'un ETP au SVE pour 26 600 inscrits. La gestion d'une base de données des numéros de téléphone pour l'envoi des SMS nécessiterait au moins 3 ETP pour assurer les enregistrements de tous les électeurs du canton, mais également les mutations (n° de téléphone), les radiations, la gestion des erreurs et les réclamations.

Si l'on prend pour hypothèse que le tiers des électeurs votant par correspondance (environ 33 000) souhaitent recevoir leur numéro sécurisé par SMS, les coûts de l'introduction d'un tel système seraient les suivants pour un seul scrutin (scrutin fédéral avec 265 000 électeurs inscrits) :

Affranchissement des envois du numéro sécurisé par courrier postal	232 000 x 0,80 fr.	185 600 francs
Mise sous pli, fourniture des enveloppes et cartes	232 000 x 0,30 fr.	69 600 francs
Gestion de la base des 33 000 numéros SMS, inscriptions, mutations, etc.	3 ETP à 90 000 fr. divisé par 4 scrutins	67 500 francs
		322 700 francs

Comme on peut le constater, l'introduction d'un numéro sécurisé transmis indépendamment du matériel électoral aurait un coût qui peut être estimé à plus de 1 200 000 francs par année.

En outre, il ne faut pas négliger le fait que les électeurs inscrits au vote électronique reçoivent déjà plusieurs codes avec leur matériel électoral et que l'ajout d'un code supplémentaire est de nature à créer de la confusion.

De surcroît, un électeur ne disposant pas de son numéro sécurisé pour voter par correspondance (vol du courrier contenant le numéro sécurisé, erreur d'acheminement du courrier par la poste ou du SMS, destruction, perte) risque de renoncer à voter puisqu'il ne pourrait exercer son droit de vote qu'au local de vote.

Au surplus, l'introduction d'un numéro sécurisé n'aurait pas empêché la captation de suffrages constatée à Vernier (voir ci-dessus) puisque ce sont les électeurs eux-mêmes qui ont remis leur carte de vote à un tiers après l'avoir signée. Il va sans dire que ces électeurs auraient également complété la carte de vote avec le numéro sécurisé en leur possession.

Compte tenu de ce qui précède, cette solution s'écarte des objectifs de la loi fédérale qui préconise une procédure simple pour l'exercice du vote par correspondance, elle est coûteuse, peut créer de la confusion et conduire à ce que certains électeurs renoncent à voter.

– ***L'introduction d'un niveau de sécurité de vote par correspondance plus élevé est-elle planifiée ? Cas échéant, quel est le calendrier prévu ?***

En l'état et compte tenu du résultat des contrôles effectués, le Conseil d'Etat n'entend pas modifier l'exercice du droit de vote par correspondance en introduisant un numéro sécurisé, les coûts y afférents étant disproportionnés et le petit nombre de fraudes constatées et avérées ne pouvant le justifier.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS