

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Claude-Alain Voiblet et consorts – Bureaux de dépouillement ou agences de communication, il faut choisir !

Rappel

Nous demandons l'adaptation de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) concernant l'organisation des bureaux de vote et des bureaux de dépouillement afin de garantir l'application de l'article 26 de ladite loi qui fait mention au secret des résultats des dépouillements anticipés et à l'interdiction de divulguer des résultats partiels avant la clôture des votes.

L'organisation du dépouillement dans les différents bureaux de vote du canton de Vaud lors de ces dernières années a laissé apparaître parfois de sérieux problèmes, notamment en ce qui concerne le système de gestion et de comptabilisation des votes. Les autorités cantonales ont pris conscience de cette situation et elles remédient à ces problèmes liés à la gestion de l'information entre l'administration cantonale et les communes.

En parallèle, l'arrivée des moyens de communication modernes, en particulier les réseaux sociaux et l'utilisation des i-phones ou autres appareils de ce type dans les bureaux de dépouillement, sont aujourd'hui devenus autant de fenêtres ouvertes vers l'extérieur, y compris vers les électeurs qui n'ont pas encore fait leur devoir de citoyen ou vers les médias qui ont l'opportunité de disposer d'une information immédiate avant même que l'ensemble des bureaux de vote ne soient fermés.

A y regarder de plus près, lors des heures matinales des journées d'élections ou de votations, les " selfies ", les commentaires sur Facebook, les SMS et les photos, réalisés à l'aide d'un téléphone mobile, puis adressés à diverses sources, partent des bureaux de dépouillement et de vote vers l'extérieur. Les photos de personnes astreintes au dépouillement, les copies de feuilles de résultats partiels, l'image de bulletins de vote atypiques, etc. sortant des bureaux de dépouillement sont devenus des pratiques courantes en parfaite contradiction avec les exigences de la LEDP qui fixe les règles d'organisation, les responsabilités et les exigences légales, en particulier les règles de confidentialité avant, pendant et après le vote.

Pour rappel, la LEDP fixe les règles de l'organisation des bureaux de vote, tant des bureaux de dépouillement que des bureaux collectant les bulletins des citoyens. Tout d'abord, les articles 12 à 14 de la LEDP fixent le cadre du bureau électoral, les règles permettant la présence d'observateurs et les attributions du bureau. La responsabilité de l'organisation et le bon déroulement du vote sont mentionnés à l'article 18 de ladite loi.

Ensuite, l'article 26, cinquième alinéa, fixe les règles pour la prise en charge du dépouillement, notamment concernant les mesures pour garantir le secret du dépouillement anticipé jusqu'à la fin du scrutin, soit : " les résultats du dépouillement anticipé doivent être tenus secrets et ne peuvent être divulgués hors du local de dépouillement ". Toutefois cette possibilité de dépouillement anticipé n'est

pas possible dans les communes qui sont au bénéfice d'un Conseil général.

Par contre, les grandes communes, à l'exemple de la Ville de Lausanne, procèdent au dépouillement par lecture optique des bulletins. Le comptage débute à l'aube et, en quelques minutes, des milliers de bulletins sont dépouillés, donnant déjà une indication très précise des résultats attendus. Cette situation a pour résultante le fait que des électeurs ont encore la possibilité de voter dans les différents bureaux de vote ouverts jusqu'à 11 heures, alors que les premiers résultats sont déjà portés à leur connaissance.

De deux choses l'une ; soit on adapte les règles de confidentialité dans les bureaux de vote et de dépouillement, ou alors on n'autorise plus le dépouillement anticipé avant la clôture des scrutins.

Force est d'admettre qu'aujourd'hui le contrôle du respect de la LEDP dans les différents bureaux de vote et de dépouillement, en particulier le secret du dépouillement lors du dépouillement anticipé, n'est plus suffisant.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

(Signé) Claude-Alain Voiblet

et 22 cosignataires

Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

Le Conseil d'Etat tient tout d'abord à souligner qu'il partage les préoccupations du postulant. En effet, l'arrivée des nouveaux moyens de communication, en particulier les réseaux sociaux et l'utilisation des i-phones ou autres appareils de ce type dans les bureaux de dépouillement, les dimanches de scrutin, augmente très sensiblement les risques que des informations non officielles et non autorisées circulent prématurément, plus particulièrement sur Internet.

Or, cette situation constitue une violation claire du secret de la votation défendu par la LEDP.

2. Cadre légal

Secret du vote

Lors des dimanches de scrutins, durant le dépouillement effectué par les communes, les équipes des bureaux électoraux, y compris les scrutateurs, qui peuvent être de simples électeurs auxquels le bureau a fait appel (art. 12 LEDP), ont accès aux bulletins et aux cartes de vote des électeurs. Cas échéant, peuvent aussi être présents des observateurs délégués par les partis ou des groupes d'électeurs (par exemple, un comité référendaire) (art. 13 LEDP).

Tout au long du dépouillement, l'ensemble des personnes présentes est tenu par le secret du vote, qui est défendu par le droit cantonal (art. 17 LEDP) mais aussi par le droit fédéral (art. 5 al. 7 de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 - RS 161.1). Cela signifie notamment qu'ils doivent s'abstenir de communiquer des informations à l'extérieur.

A noter que le secret du vote doit être respecté même si le dépouillement anticipé a été autorisé (art. 26 al. 5 LEDP).

Le bureau électoral communal est compétent pour décider des modalités concrètes destinées à faire respecter le secret du vote (art.14 LEDP).

Lors des votations et élections cantonales et fédérales, à partir de 12h00, le Canton, via son site Internet, publie les résultats officiels et c'est cette source d'informations qui est accessible au public et à la presse.

S'agissant des scrutins communaux, c'est généralement le Président du bureau qui proclame les

résultats officiels au terme du dépouillement et les fait afficher au pilier public.

Comme le souligne M. Voiblet dans son postulat, le secret du vote est clairement défendu par la loi au travers de plusieurs dispositions. Il s'agit d'une protection générale et forte qui, de prime abord, ne comporte pas de lacune par rapport aux nouvelles technologies.

Dans son rapport du 6 novembre 2014, la Commission qui s'est chargée d'examiner ce postulat en est arrivée aux mêmes conclusions, estimant que " le remède à apporter serait plutôt d'ordre pratique ".

Le Conseil d'Etat considère donc qu'il n'est pas nécessaire de modifier la loi afin de faire face au problème soulevé par le postulant.

En revanche, il a examiné diverses mesures concrètes qui pourraient être prises et a décidé de retenir les plus pertinentes, comme cela va être expliqué dans la suite de ce rapport.

Horaires d'ouverture du local de vote et dépouillement anticipé

Conformément à l'art. 17a al. 2 LEDP, les locaux de vote sont obligatoirement ouverts pendant au moins une heure les dimanches de scrutin et fermés à 12 heures au plus tard.

Dans le cadre des débats en commission et au plénum, l'idée d'uniformiser les heures d'ouverture des bureaux électoraux a été évoquée.

Toutefois, le Conseil d'Etat note qu'uniformiser les heures d'ouverture des bureaux n'éviterait pas la communication de résultats partiels, l'envoi de selfies ou de SMS par le biais de téléphones portables.

En effet, le dépouillement anticipé des bulletins reçus par correspondance peut être autorisé le dimanche matin du scrutin, avant la fermeture du bureau électoral. Permettre ce dépouillement anticipé a pour effet de gagner beaucoup de temps et de pouvoir publier les résultats finaux des votations ou des élections nettement plus rapidement, notamment dans les grandes communes où les jours de scrutin représentent un gros travail.

Le Conseil d'Etat constate que ce gain de temps répond incontestablement à une attente forte des médias et des autorités.

S'ajoute à cela que depuis l'introduction du vote par correspondance, le vote à l'urne n'a pas cessé de diminuer, à telle enseigne que, dans certaines petites communes, plus personne ne se rend au bureau électoral le dimanche matin.

Partant, pour être sûr qu'aucun résultat partiel ou définitif, de photos de bulletins ou autres informations ne puissent être communiqués sur le net (ou au pilier public) avant la diffusion officielle, qui débute à midi, il faudrait non seulement imposer aux bureaux électoraux qu'ils soient ouverts entre 11h00 et 12h00 mais également interdire le dépouillement anticipé.

Or, comme l'a relevé à juste titre un député lors des débats au plénum, cette mesure aurait pour effet de retarder de 2 à 4 heures environ la communication des résultats de certains bureaux des grandes communes, ce qui semble clairement disproportionné.

Plus grave encore, alors qu'il fait actuellement partie des " bons élèves " en matière de rapidité de la communication de ses résultats lors des votations fédérales, le Canton de Vaud pourrait ne plus être à même de respecter les instructions de la Confédération en la matière.

En effet, comme le démontre par exemple le point numéro 5 de la Circulaire du 25 novembre 2014 du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux relative à la votation populaire du 8 mars 2015, les dimanches de scrutin, les cantons ont jusqu'à 18h00 au plus tard pour communiquer leurs résultats totaux à la Chancellerie fédérale.

Or, si les dernières communes terminaient leur travail à 18h00 ou 19h00 en lieu et place

de 14h00 ou 15h00 aujourd'hui, il pourrait parfois devenir impossible de tenir ce délai, plus particulièrement en cas d'imprévu (par ex. erreur d'une grande commune obligeant à un recomptage, problème informatique).

Au vu des inconvénients décrits plus haut, le Conseil d'Etat a renoncé à introduire des règles plus contraignantes en matière d'horaires d'ouverture des locaux de vote et de dépouillement anticipé.

3. Nouvelles mesures prises par le Conseil d'Etat et l'administration en relation avec le postulat Voiblet

Avant même le dépôt du postulat par M. Voiblet, l'administration avait déjà pris les mesures suivantes:

- Publication d'un article dans le Canton-communes de juin 2014 (annexe 1) ;
- Publication d'un encart dans les informations utiles de Votelec (annexe 2) ;
- Adaptation des instructions destinées aux bureaux électoraux communaux du Canton pour les votations (annexe 3). A noter que ces instructions sont renvoyées systématiquement avant chaque scrutin cantonal ou fédéral.

Dans les trois cas, il s'agissait de rappeler aux présidents des bureaux précités qu'il est de leur responsabilité de s'assurer que le secret du vote est scrupuleusement respecté.

Par la suite, différentes autres mesures ont été prises :

- Le 17 septembre 2014, la Cheffe du DIS a écrit aux Président-e-s des bureaux électoraux afin de leur rappeler une fois encore l'importance de préserver le secret du vote (annexe 4). Ce courrier leur a été transmis par le biais des préfets, qui à cette occasion, ont été invités à revenir sur cet important sujet lors de leurs prochaines visites aux communes ;
- Depuis le mois de novembre 2014, en plus de ces directives aux Greffes municipaux et aux Bureaux électoraux, le SCL transmet systématiquement avant chaque scrutin cantonal ou fédéral des instructions à l'intention des scrutateurs afin que les Président-e-s de bureaux puissent leur rappeler leurs différentes obligations, notamment le respect du secret du vote (annexe 5) ;
- Durant la première quinzaine de septembre 2015, des formations ont été données aux Président-e-s des bureaux électoraux afin de les préparer au dépouillement des élections fédérales du mois d'octobre. A cette occasion, la question du secret du vote a à nouveau été abordée.

4. Examen des autres mesures proposées par la Commission chargée de la prise en considération du postulat non encore traitées dans les points précédents

- Assurer un soutien sous la forme d'une formation sur une base volontaire, au Centre d'Education Permanente (CEP) par exemple, afin de dispenser des pratiques adéquates et éviter d'inonder les gens avec trop de documents en version papier.

A ce sujet, le Conseil d'Etat note que des cours CEP ont été mis sur pied pour les communes avec des formations axées sur des présentations générales des droits politiques et de la loi sur les communes.

De plus, des cycles de formation sont organisés depuis longtemps dans les districts avant les élections générales communales, cantonales et fédérales. Comme indiqué plus haut, cela sera notamment le cas avant les prochaines élections fédérales du mois d'octobre. A cette occasion, le problème du secret du vote sera abordé.

- Sanctionner la personne responsable de la fraude, et non pas forcément le président du bureau électoral dans le cas où il n'aurait pas commis celle-ci.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'en matière de protection du secret du vote, l'art. 283 du Code pénal sanctionne uniquement " celui qui, par des procédés illicites, aura réussi à découvrir dans quel sens un

ou plusieurs électeurs usent de leur droit de vote " .

Dès lors, la communication induite d'informations lors d'un dépouillement n'est pas considérée comme une infraction pénalement répréhensible, que cela soit pour le Président du bureau ou le " fraudeur " lui-même. En cas d'abus, la seule " sanction " qui pourra être prise à l'encontre du fraudeur relèvera de la compétence du Président du bureau, qui pourrait par exemple ne plus le convoquer pour participer aux prochains dépouillements, voire même l'enjoindre de quitter immédiatement le bureau électoral.

- Pouvoir voter durant la semaine précédant " le jour officiel du scrutin " (le dimanche selon l'article 16, alinéa 2 de la LEDP). Pour cela, le vote devrait s'effectuer en présence d'un membre du bureau électoral.

Cette proposition poserait des problèmes au niveau de la sécurité et des contraintes imposées aux membres du bureau électoral qui devraient être présents alors que ces personnes sont des miliciens. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne voit pas bien en quoi elle empêcherait la diffusion induite d'informations le jour du scrutin. Enfin, les électeurs qui souhaitent voter avant le jour du scrutin peuvent voter par correspondance, sans risque de violation du secret de leur vote, les employés des administrations communales chargés de traiter les votes par correspondance n'ayant pas le droit d'ouvrir les enveloppes (jaunes) contenant leurs bulletins de vote.

- Adapter la technologie de la lecture optique des bulletins de vote dans les communes n'en bénéficiant pas.

Cette technologie – fort coûteuse - n'est réellement utile que pour les bureaux électoraux qui sont confrontés à un très grand nombre de bulletins à dépouiller. Elle ne sert en revanche à rien aux communes de taille plus modeste. Au demeurant, les petites communes ont généralement terminé bien avant les plus grandes les jours de scrutin. S'ajoute enfin à cela que les plus grandes communes du Canton (Ecublens, Epalinges, La Tour-de-Peilz, Lausanne, Lutry, Montreux, Morges, Nyon, Prilly, Renens, Vevey et Yverdon-les-Bains,) sont toutes déjà équipées de cette technologie. Enfin, comme pour la proposition précédente, le Conseil d'Etat ne voit pas bien en quoi elle empêcherait la diffusion induite d'informations le jour du scrutin.

- Confier la synthèse des résultats du dépouillement à une seule et unique personne au sein du bureau électoral.

Le Conseil d'Etat relève que cette mesure est déjà appliquée depuis de nombreuses années. En effet, c'est le Président du bureau électoral (ou, éventuellement son suppléant) qui se charge de faire la synthèse des résultats. Il est également le seul à avoir les accès informatiques pour intégrer les résultats en question dans Votelec.

5. Conclusion

Comme il l'a déjà indiqué dans son introduction, le Conseil d'Etat estime que le secret du vote doit être respecté durant le dépouillement des scrutins, cette obligation étant d'ailleurs imposée par la loi au travers de nombreuses dispositions cantonales et fédérales. Il partage donc tout à fait l'avis du postulant.

Ces dernières années, avec l'arrivée de nouvelles technologies comme les téléphones portables dotés d'appareil photo et permettant de surfer sur Internet, ces règles ont parfois été mises à mal.

La responsabilité d'assurer le secret du vote les dimanches de scrutin repose essentiellement sur les Président-e-s des bureaux électoraux.

Le Conseil d'Etat s'est donc attaché à leur donner les informations et outils utiles leur permettant de

combattre les comportements inadéquats dénoncés par le postulant.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 septembre 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean