

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

à l'interpellation Yannick Maury et consorts - Garantir l'intégrité des scrutins dans le Canton de Vaud à la lumière des récentes affaires du bout du lac (25_INT_152)

Rappel de l'intervention parlementaire

Les événements survenus cette année dans la commune de Vernier, où des soupçons de fraude électorale ont conduit à l'annulation d'un scrutin communal puis à la suspension d'un second vote le 30 novembre, ont profondément ébranlé la confiance dans le processus démocratique d'une partie de la population. Les expertises graphologiques mandatées par les autorités genevoises ont mis en évidence des irrégularités sérieuses, dont l'ampleur a justifié l'intervention de la justice cantonale.

Le Canton de Vaud n'est pas totalement étranger à de telles préoccupations. Lors des élections communales de 2016, la commune de Renens avait elle aussi fait l'objet de soupçons de fraude, de moindre portée mais suffisants pour rappeler que ce type d'abus peut survenir partout, y compris dans notre canton.

Le droit fédéral, notamment les articles 282 et 282bis du Code pénal, sanctionne explicitement la manipulation de votes, la falsification de bulletins et la captation de suffrages. À cela s'ajoute, dans la pratique, la possibilité de recourir à des analyses graphologiques lorsque des irrégularités sont détectées. Toutefois, ces outils interviennent après coup, lorsque le dommage potentiel est déjà réalisé. Les affaires de Vernier démontrent certaines limites d'un système reposant presque exclusivement sur la confiance et la bonne foi.

Or, le vote par correspondance doit demeurer la norme, puisqu'il garantit l'accessibilité, la participation et la fluidité du processus électoral. Mais cette modalité exige en contrepartie que des mécanismes de vérification simples, proportionnés et respectueux de la sphère privée soient mis en place. À cet égard, un registre communal physique ou numérique des signatures des électrices et électeurs, permettant un contrôle minimal en cas de doute, constituerait un outil pragmatique. Cette piste est d'ailleurs envisagée au Grand Conseil genevois par voie de motion¹. Il n'est en effet pas possible à l'heure actuelle, pour les bureaux électoraux chargés des dépouillements, de vérifier la signature des cartes de vote reçues, et donc de s'assurer que le bulletin a bien été rempli par la personne dont le nom figure sur l'enveloppe. Un simple enregistrement de la signature auprès du contrôle des habitants, auprès duquel tout nouvel habitant doit de toute façon passer, semble faisable sans complexifier le système de manière excessive.

Au vu de ces éléments, j'ai l'honneur d'adresser les questions suivantes au Conseil d'État :

1. Le Conseil d'État peut-il détailler quelles mesures sont actuellement prises par le Canton et les communes pour garantir le bon déroulement et l'intégrité des scrutins ?
2. Quelles seraient les conditions exceptionnelles qui pourraient amener le Canton de Vaud à recourir, comme cela est envisagé à Vernier, à un vote exclusivement à l'urne ?
3. De quelle marge de manœuvre dispose le Canton de Vaud pour tester un système de vote électronique, en complément des moyens existants qui doivent être garantis, au moins pour des objets cantonaux ou communaux ?
4. Enfin, le Conseil d'État peut-il étudier la mise en place d'un registre communal, physique et/ou numérique des signatures des électeurs (cf. motion au GCGE), afin de renforcer la capacité de vérification en cas de doute et d'éviter qu'une situation analogue à celle de Vernier ne survienne dans notre canton ?

¹ https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M03136.pdf?utm_source=chatgpt.com

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le droit de vote constitue l'un des fondements essentiels de notre système démocratique. L'article 34 de la Constitution fédérale garantit non seulement l'exercice des droits politiques, mais également la libre formation de l'opinion et l'expression fidèle et sûre de la volonté populaire. La garantie de l'intégrité des scrutins constitue ainsi une exigence centrale de notre ordre démocratique. Dans le Canton de Vaud, elle repose sur un dispositif coordonné associant le Canton et les communes.

Certaines opérations sont centralisées au niveau cantonal, notamment la production du matériel de vote, sa mise sous pli et son envoi aux électrices et électeurs. Les communes assurent, pour leur part, la tenue du registre électoral, le traitement des enveloppes de transmission reçues ainsi que l'organisation et la supervision du dépouillement.

Le dispositif en vigueur combine ainsi plusieurs niveaux de garanties : tenue rigoureuse du registre électoral, envoi personnel du matériel de vote à chaque électrice et électeur inscrit, contrôles formels lors du traitement des enveloppes de transmission, encadrement strict des opérations de dépouillement et consignation systématique des décisions dans des procès-verbaux officiels. Ces mécanismes s'inscrivent dans un cadre légal précis et sont complétés par les sanctions prévues par le droit pénal fédéral en cas d'atteinte à la libre formation de la volonté populaire.

Le système ne repose pas sur une authentification matérielle approfondie de chaque document, mais sur une combinaison de contrôles organisationnels et de traçabilité administrative intervenant à différentes étapes du processus. Des irrégularités ponctuelles peuvent, comme dans tout système, survenir à titre exceptionnel. Toutefois, une altération substantielle du résultat supposerait une atteinte d'une ampleur telle qu'elle serait assurément détectable au regard des mécanismes de contrôle croisés.

Si des irrégularités ont, dans de très rares cas, été constatées dans le cadre du processus de dépouillement, c'est avant tout, si ce n'est exclusivement, dans la manière de remplir les bulletins de vote. Tel était également le cas à Vernier. Dans le canton de Vaud, les bureaux électoraux communaux ont ainsi parfois pu établir que certains de ces bulletins avaient été remplis de la même main. Si cela arrive dans le cadre familial, on a plus rarement pu constater des phénomènes de plus grande ampleur, impliquant plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de bulletins. Ces cas ont été assez aisément détectés par les scrutateurs, les bulletins incriminés ont été déclarés nuls et les cas signalés ensuite au Ministère public.

Si le dispositif actuel offre un niveau de sécurité adéquat au regard des risques identifiés, le Conseil d'Etat demeure attentif aux évolutions observées dans d'autres cantons et aux développements susceptibles d'améliorer encore les mécanismes de contrôle, dans le respect des principes de proportionnalité et de protection des données.

1. Le Conseil d'Etat peut-il détailler quelles mesures sont actuellement prises par le Canton et les communes pour garantir le bon déroulement et l'intégrité des scrutins ?

Lors du traitement des votes par correspondance, les communes procèdent aux contrôles formels prévus par la loi, en vérifiant notamment l'existence du droit de vote pour le scrutin considéré et, sur la carte de vote, la présence de la signature ainsi que l'indication correcte de la date de naissance. Elles s'assurent également qu'une carte de vote ne puisse être enregistrée qu'une seule fois.

Il n'est en revanche pas procédé à une vérification de l'authenticité des signatures, dès lors que, comme le relève l'interpellant, les bureaux électoraux ne possèdent pas de registre des signatures des membres du corps électoral.

En matière de dépouillement, les bureaux électoraux examinent les bulletins conformément aux prescriptions légales. Les opérations de mise au point permettent de détecter d'éventuelles anomalies ou irrégularités, lesquelles font l'objet de décisions formelles consignées dans des procès-verbaux.

Le Canton exerce pour sa part une fonction de coordination, d'appui et de surveillance générale. Il assure l'information et la formation des autorités communales, fournit un soutien juridique et centralise les résultats transmis.

Finalement, une fois le scrutin passé, les décisions relatives à la validité du scrutin et les opérations de dépouillement peuvent donner lieu à des recours, conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques, garantissant un contrôle juridictionnel complet à posteriori.

2. Quelles seraient les conditions exceptionnelles qui pourraient amener le Canton de Vaud à recourir, comme cela est envisagé à Vernier, à un vote exclusivement à l'urne ?

Les articles 18 et suivants de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) prévoient que les membres du corps électoral peuvent exercer leur droit de vote soit par correspondance, soit au local de vote.

En l'état du droit, le Canton ne dispose pas de la compétence lui permettant de supprimer, même à titre exceptionnel, la possibilité du vote par correspondance. L'article 8 de la loi fédérale sur les droits politiques impose en outre aux cantons de prévoir une procédure de vote par correspondance.

Toute modification de la LEDP devrait ainsi respecter le cadre fédéral applicable ainsi que les principes constitutionnels régissant l'exercice des droits politiques.

En outre, une suppression du vote par correspondance aurait probablement un effet significatif sur le taux de participation, ce qui pourrait soulever des questions au regard du principe de garantie effective des droits politiques.

3. De quelle marge de manœuvre dispose le Canton de Vaud pour tester un système de vote électronique, en complément des moyens existants qui doivent être garantis, au moins pour des objets cantonaux ou communaux ?

L'introduction ou l'expérimentation du vote électronique est strictement encadrée par le droit fédéral et soumise à autorisation de la Confédération.

Le seul système actuellement agréé est celui développé par La Poste. Sa mise en œuvre, même à titre expérimental, implique des exigences élevées en matière de sécurité, d'auditabilité et de contrôle indépendant, ainsi que des investissements financiers et organisationnels conséquents.

À ce stade, le Conseil d'État considère que l'ouverture d'un tel chantier, qui a d'ailleurs donné lieu par le passé à plusieurs débats nourris au sein du Grand Conseil, est encore prématurée. Il faut en effet savoir que les cantons qui sont en train de tester le système ne l'ont ouvert que dans certaines communes pilotes, voire pour leurs ressortissants à l'étranger. Des tests de grande ampleur au niveau cantonal n'ont en revanche pas encore été menés. Le Conseil d'État demeure néanmoins attentif aux évolutions technologiques et aux retours d'expérience des cantons qui conduisent des essais.

Dans ce contexte, on note encore que l'introduction du vote électronique n'offrirait pas non plus de garanties absolues de sécurité. Outre les risques de piratage du système, la personne qui accepte aujourd'hui que son matériel de vote soit utilisé par un tiers pourra également accepter de lui confier ses identifiants et codes d'accès au logiciel de vote électronique.

4. Enfin, le Conseil d'État peut-il étudier la mise en place d'un registre communal, physique et/ou numérique des signatures des électeurs (cf. motion au GCGE), afin de renforcer la capacité de vérification en cas de doute et d'éviter qu'une situation analogue à celle de Vernier ne survienne dans notre canton ?

La création d'un registre communal centralisé des signatures impliquerait une modification du cadre légal cantonal et soulèverait d'importants enjeux en matière de protection des données. Les signatures constituent des données personnelles sensibles dont la conservation systématique nécessiterait des garanties élevées en matière de sécurité.

Un contrôle systématique a priori des signatures représenterait en outre une charge administrative considérable pour les communes. Il supposerait la comparaison individuelle de chaque carte de vote avec un spécimen enregistré, ce qui mobiliserait des ressources importantes et pourrait ralentir le traitement du vote par correspondance ainsi que le déroulement des opérations de dépouillement. On rappelle à cet égard que dans le cas de Vernier, c'est une expertise graphologique qui a mené à la première annulation du scrutin.

Une telle mesure devrait dès lors être examinée à l'aune du principe de proportionnalité, en mettant en balance les contraintes organisationnelles et les risques liés au stockage centralisé de données sensibles avec le niveau de risque effectivement constaté dans la pratique. Or, comme déjà relevé, les rares fraudes constatées jusqu'à présent concernaient des bulletins de vote remplis de la même main, et non pas les cartes de vote. Un contrôle des signatures n'aurait ainsi aucune incidence sur la détection de ces cas de fraudes. Il en est allé de même à Vernier, où ce ne sont pas les cartes de vote, mais bien les bulletins qui avaient été remplis de la même main. L'existence d'un registre des signatures n'aurait été d'aucune aide dans ce cas.

En conclusion, le Conseil d'État considère que les garanties organisationnelles existantes assurent un niveau adéquat de sécurité. Il n'a pas engagé de travaux en vue de créer un registre des signatures, vu les contraintes que cela supposerait et l'absence de corrélation avec les rares cas de fraudes détectés. Il demeure néanmoins attentif aux évolutions observées dans d'autres cantons, à l'instar de l'expérimentation de l'usage de l'intelligence artificielle dans le canton de Genève.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 juin 2026.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni