



Le Bureau des institutions démocratiques

CONFEDERATION SUISSE

ELECTIONS A L'ASSEMBLE FEDERALE

23 octobre 2011

Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH
(Election Assessment Mission)



Varsovie
30 janvier 2012

SOMMAIRE

I.	SYNTHESE	1
II.	INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS	2
III.	CONTEXTE	3
IV.	CADRE JURIDIQUE ET SYSTEME ELECTORALE	4
	A. Cadre juridique.....	4
	B. Droit de vote.....	5
	C. Le système électorale	6
V.	ADMINISTRATION DES ELECTIONS	8
VI.	L'ENREGISTREMENT DES ELECTEURS	9
VII.	L'ENREGISTREMENT DES CANDIDATS	9
VIII.	FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DE LA CAMPAGNE ELECTORALE	10
IX.	LA CAMPAGNE ELECTORALE	11
X.	MEDIAS	12
XI.	PARTICIPATION DES FEMMES	13
XII.	OBSERVATION INTERNATIONALE ET NATIONALE	14
XIII.	METHODES ELECTORALES	14
	A. Vote par correspondance	14
	B. Les bureaux de vote	15
	C. Vote par internet.....	17
	D. Dépouillement	22
XIV.	PLAINTES ET OBJECTIONS	23
	A. Cadre légale pour déposer des plaintes	23
	B. Plaintes déposées.....	24
	C. Plaintes contre la couverture médiatique	25
	ANNEXE: RESULTATS OFFICIELS	26
	A propos de l'OSCE/BIDDH	27

CONFEDERATION SUISSE
ELECTIONS A L'ASSEMBLE FEDERALE
23 octobre 2011

Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH
(Election Assessment Mission)¹

I. SYNTHÈSE

Répondant à l'invitation du Gouvernement suisse, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, le BIDDH, a envoyé le 10 octobre une mission d'évaluation électorale (MEE) à l'occasion des élections à l'Assemblée fédérale qui se sont déroulées le 23 octobre 2011.

Cette élection fédérale s'inscrit dans la longue tradition démocratique de la Suisse en matière d'élections et confirme sa tradition pluraliste et vivante. Les parties prenantes aux élections ont montré un niveau de confiance élevé dans le système électoral et son administration.

La Suisse est une confédération de 26 cantons qui jouissent d'une autonomie signifiant lors de l'organisation des élections. Les relations entre le gouvernement fédérale et les cantons fonctionnent selon le principe de la subsidiarité ; la législation fédérale ne règle que les conditions cadre d'une élection tandis que les autorités législatives des cantons sont censée de régler le déroulement des élections et sa mise en œuvre en détail. En plusieurs cantons, ce sont les autorités communales qui règlent le déroulement des élections. De cette situation résulte un système hautement décentralisé qui connaît un large niveau de variations cantonales. Ceci est surtout vrai pour l'élection au Conseil des Etats qui est considéré par les autorités suisses comme une élection cantonale malgré le fait que la petite chambre fait parti de l'Assemblée fédérale.

Les dispositions légales fédérales donnent le cadre pour les élections qui se trouve en ligne avec les standards de l'OSCE et d'autres organisations internationales ; mais ces dispositions ne règlent pas les aspects centrales d'une élection, comme le maniement des élections, le financement des parties politiques et de la campagne électorale ; le rôle des médias ou encore l'observation indépendante des élections. Certaines de ces questions sont réglées dans la législation cantonale, ce qui renforce les variations cantonales. En plus, la législation fédérale ne règle que les élections au Conseil national. Les diverses lois cantonales pour les élections au Conseil des Etats ne cessent que d'augmenter la diversité des réglementations dans le domaine des élections et des possibilités de vote pour les électeurs suisses vivant dans divers cantons.

Les autorités électorales dans les cantons sont organisé de façon divers ; mais tous en fait preuve de compétence. Les responsables électorales emblaient accomplir leurs tâches d'une façon efficace et professionnelle et jouissent d'une confiance de haut niveau de la part des parties politiques, des candidats, des électeurs et d'autres parties prenantes. Comme dans d'autres domaines des élections, le système décentralisé de la Suisse augmente la diversité des déroulements des élections. Peut-être due au niveau élevé de confiance au système, des contrôles stricts pour assurer la sécurité et l'intégrité des processus électoraux et de dépouillement ne sont pas toujours mis en place.

¹ La version anglaise de ce rapport est la seule version officielle qui fait foi. Des traductions inofficielles en allemand et français sont disponibles.

En générale, les cantons ont développé un nombre respectable des bons pratiques électoraux. Celles-ci ne sont pas harmonisé partout dans le pays et laisse chaque système cantonale avec ces propres points forts et faibles.

f

Le système d'enregistrement des électeurs sur la base du registre populaire donne impression d'être hautement efficace, exacte et complet. La même observation peut être fait pour l'enregistrement des candidats – aucune personne qui se portait candidat a été refusé l'enregistrement. Les variations cantonales existent aussi au niveau des délais pour l'enregistrement des candidats ce qui laisse plus de temps aux candidats de certains cantons de mener leur campagne électorale ainsi qu'aux électeurs de réfléchir plus longtemps sur leur décision.

Les candidats et partis politiques ont fait preuve d'une campagne électorale active et libre ; leurs droits politiques n'ont pas été violé. La campagne électorale portait sur des sujets économiques, sociaux et internationaux.

La Suisse ne connaît ni de réglementation fédérale du financement des campagnes électorales ni une obligation de publier revenus et dépenses. Apparemment, les partis politiques investissent des sommes considérables, mais aucun chiffre officiel n'est connu. Une éventuelle régulation du financement des campagnes électorales a été discutée d'une façon engagée par un large public avant et pendant la campagne électorale.

La mission d'évaluation des élections de l'OSCE/BIDDH n'a pas procédé à une observation systématique et complète des médias, mais a examiné le paysage médiatique d'une façon générale. La MEE conclu que les médias ont fait preuve d'une couverture large et variée donnant un accès équilibré aux candidats et partis politiques.

Plus que 85 pourcent des électeurs suisse choisissent le vote par correspondance pour participer aux élections. Cette méthode pratique est clairement favorisée par la plupart des citoyens ; mais quelques questions se posent malgré cette popularité, notamment concernant les mesures pour la protection du secret de vote. Les bulletins de vote ainsi que le système de vote sont complexes ; les électeurs ont le choix parmi un grand nombre de candidats et de partis politiques ; ils ont la possibilité de changer les noms des candidats sur les bulletins de vote ou alors de créer une nouvelle liste des candidats en se basant sur les listes existantes.

Dans le cadre des élections 2011, quatre cantons ont reçu pour la première fois lors des élections fédérales la permission d'utiliser leurs systèmes de vote par internet pour les citoyens suisses de l'étranger. Les deux systèmes ont bien fonctionné et ont été considéré comme digne de confiance. Malgré tout, il semble y avoir encore quelques points faibles au niveau technique et de la législation. Le vote par internet pourrait bénéficier des améliorations dans les domaines de la certification, la sécurité, la transparence et la clarté.

II. INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

Répondant à l'invitation du Gouvernement suisse et en se basant sur les recommandations de la mission de reconnaissance de l'OSCE/BIDDH, le Bureau des institutions démocratiques et des

droits de l'homme de l'OSCE, le BIDDH, a envoyé une mission d'évaluation électorale en Suisse du 10 au 28 octobre 2011 pour observer les élections à l'Assemblée fédérale².

La MEE de l'OSCE/BIDDH, dirigée par M Peter Eicher, était composée de huit experts électoraux originaires de sept pays membres de l'OSCE. Etablie à Berne, Aargau et Genève, la mission a effectué des visites en 15 des 26 cantons. Selon les standards de l'OSCE, la conduite d'une MEE ne prévoit pas l'observation exhaustive et systématique des procédures de vote et de dépouillement des bulletins. Cependant, les membres de la mission se sont rendus dans quelques bureaux de vote et de dépouillement le jour de l'élection.

L'OSCE/BIDDH tient à remercier la Chancellerie fédérale, le Département fédéral des affaires étrangères, les chancelleries cantonales et les autres autorités fédérales et cantonales, les partis politiques et les organisations de la population civile pour leur coopération et soutien pendant la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH.

III. CONTEXTE

La Suisse possède un système politique unique avec sa forte décentralisation et la participation active des citoyens. Les membres de l'Assemblée fédérale avec ses deux chambres – le Conseil national et le Conseil aux Etats – accomplissent leurs mandats politiques en dehors d'une activité professionnelle (*système de milice - Milizsystem*). Le fédéralisme suisse se base sur le principe de subsidiarité avec des domaines d'autorité bien définis. La majorité des décisions politiques sont prises dans les 26 cantons qui possède leurs propres parlements et constitutions, ou directement dans les 2'516 communes. Les électeurs peuvent régulièrement participer aux les trois niveaux gouvernementales au travers des référendums et initiatives populaires.

Au niveau fédéral, c'est le Conseil fédéral avec ses sept membres – qui sont élus par l'Assemblée fédérale – qui représente le pouvoir exécutive. Le Conseil fédéral prend ses décisions qui s'orientent par le consensus et représente la Suisse comme chef d'Etat collective. L'office du président de la Confédération suisse est attribué chaque année à un des membres du Conseil fédérale au tournus. La présidence a surtout de valeur cérémoniel. La tradition veut que les sièges au Conseil fédéral soient distribués parmi les partis politiques avec le plus grand pourcentage des voix dans l'Assemblée fédérale ; mais la mise en œuvre de cette formule a été de plus en plus difficile ces dernières années.

Le paysage politique de la Suisse consiste en un système vivant de plusieurs partis politiques avec douze partis représentés à l'Assemblée fédérale au moment des élections. Les membres du Conseil fédérale viennent des partis politiques PBD³, PDC, PLR, PS et UDC. Depuis les élections fédérales 2007, l'UDC est sous-représentée selon le pourcentage de voix obtenu aux élections, due au résistance des autres partis d'élire les candidats officiels du parti⁴. Ces dernières années, le paysage des partis politiques en Suisse a connu des changements significatifs : La majorité des partis traditionnelles ont stagné ou ont perdu une partie de leur électorat tandis que des jeunes

² Tous les rapports de l'OSCE/BIDDH sur les élections suisses sont accessible sous www.osce.org/odihr/elections/switzerland.

³ La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf de la PBD était membre de l'UDC au moment de son élection au conseil fédérale en 2007. Elle fut exclu de l'UDC après l'acceptation de l'élection car elle n'était pas candidate officielle du parti. Elle et ses partisans ont fondé en 2008 la PBD

⁴ En 2007, le conseil fédéral Christophe Blocher –stratège de parti principale et vice-président de l'UDC – n'a pas été réélu par l'Assemblée fédérale.

partis comme les verts ont augmenté leur pourcentage de vote ou des nouvelles partis comme la PDB et les Verts libéraux se sont récemment établies

L'OSCE/BIDDH a déjà mené en 2007 une MEE pour les élections à l'Assemblée fédérale. Dans le rapport, la mission de ce temps notait que « les élections reflète la longue tradition démocrate de la Suisse et que les élections jouissent d'un niveau de confiance élevée de la part de la population ». Dans le même rapport l'OSCE/BIDDH formulait quelques recommandations pour améliorer le déroulement des élections. En répondant aux recommandations de l'OSCE/BIDDH, le Conseil fédéral a entretemps mis en œuvre quelques mesures⁵. Malgré ce fait, il en reste des questions à régler et jusqu'à présent, aucune modification de la législation électorale a été réalisée en se basant sur les recommandations de l'OSCE/BIDDH.

IV. CADRE JURIDIQUE ET SYSTEME ELECTORALE

A. Cadre juridique

Le cadre juridique qui règlemente les élections fédérales consiste principalement de la Constitution fédérale, de la loi fédérale sur les droits politiques (17 décembre 1976), le décret sur les droits politiques du 24 mai 1978 ainsi que les constitutions cantonales, les lois et décrets sur les élections et nombreuses autres lois cantonales et fédérales⁶.

La constitution fédérale règle les principes de base pour l'organisation des élections dont les droits politiques et le droit de vote. Il est précisé que « les autorités fédérales règle l'exercice des droits politiques et la droit de vote au niveau fédérales tandis que les cantons règles ces questions au niveau cantonale et communales. Et puis : « Les élections au Conseil des Etats sont une affaire cantonale⁷ ». En cas de conflit avec la loi cantonale, la loi fédérale est valable. Les élections au Conseil national sont considérées comme élections fédérales tandis que les élections au Conseil des Etats sont classées comme élections cantonales – même si la petite chambre fait parti de l'Assemblée fédérale.

Les lois fédérales ne règlent que les paramètres et principes générales des élections au Conseil national ; les questions organisationnelles et la mise en œuvre concrète est laissé aux cantons. Par conséquence, les processus de vote dans les cantons ne sont guère unifiés.

Tous les aspects des élections au Conseil des Etats – y inclus les droits politiques – sont exclusivement réglé par les cantons. Cette situation est la source pour une diversification supplémentaire des règles et principes et peut même mener à des règles/réglementations divergente dans les communes du même canton. Les règlements cantonaux ne semblent pas être trop de

⁵ Chancellerie fédérale, juillet 2011. Rapport sur la mise en œuvre des recommandations de l'OSCE au sujet des élections fédérales du 21.10.2007, voir http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/osce.Par.0018.File.tmp/Bericht_Umse_tzung_OSZE_Empfehlungen_zu_den_Eidg_Wahlen_vom_21102007en.pdf

⁶ Parmi les autres bases légales pertinentes se trouvent l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le registre des partis politiques (2002), la loi fédérale sur la radio et la télévision (2006), la loi fédérale sur le tribunal fédéral (2005), la loi fédérale sur les droits politiques des suisses de l'étranger (1975), le règlement du Conseil national (2003), les articles 52-79 du Code civil suisse sur les associations (1907) ainsi que l'article 279 du Code pénal suisse (1937) concernant des infractions en lien avec les élections.

⁷ Article 39 et article 150(3) de la Constitution fédérale.

nature ordonnant. Elles permettent l'organisation des élections efficace qui profite de la confiance d'une large majorité de la population⁸.

B. Droit de vote

Le droit de vote

La Constitution fédérale stipule que tout les citoyens suisses, âgés de 18 ans révolus à moins que leur droit n'ait été suspendu par une décision d'un tribunal, ont des droits politiques au niveau fédéral.

Par contre, pour les élections au Conseil des Etats, les droits politiques sont définis par les lois cantonales – une situation qui mène à des différences significatives. Le canton Glarus par exemple a défini l'âge de vote pour les élections au Conseil des Etats à 16 ans et dans le canton de Schaffhouse la participation à tous les votes – y inclus les élections fédérales – est obligatoire. Au cas d'infraction, une amende est prononcée.⁹

Les citoyens suisses de l'étranger peuvent participer dans tous les 26 cantons aux élections au Conseil national, mais la participation aux élections au Conseil des Etats est limitée aux 11 cantons.¹⁰ Actuellement, presque 695'000 citoyens suisses vivent en étranger ce qui correspondent à presque 10 pourcent de l'électorat. De ces personnes, 125'567 ou 18,1 pourcent se sont enregistrés pour les élections.

Le droit de se porter candidat

La Constitution suisse définit les paramètres pour les élections au Conseil national tandis que les cantons les définissent pour les élections au Conseil des Etats. La constitution de l'Etat de Genève stipule que seulement des « personnes laïques » à partir de 27 ans peuvent se porter candidat¹¹. Les citoyens suisses de l'étranger peuvent se présenter dans quelques cantons, mais pas dans tous¹².

Dans quelques cantons, les membres du gouvernement cantonal doivent se retirer de cette office après l'élection au niveau fédérale pour un mandat politique; d'autres cantons permettent aux citoyens d'exercer jusqu'à trois mandats en parallèle¹³. Plusieurs cantons ne connaissent pas de listes de candidats officielles et tous les bulletins de vote sont remplis à la main¹⁴. Dans ce cas, tous les citoyens du canton peuvent en principe être considérés comme candidats pour les élections, mais en réalité, il y en a plusieurs personnes qui mènent une campagne électorale. D'autres cantons n'acceptent que les personnes qui figurent sur une liste de candidats officielle¹⁵.

⁸ La mission d'évaluation d'élections de l'OSCE/BIDDH a seulement pu analyser quelques lois cantonales dont celles des cantons de Berne, Genève, Glarus, Neuchâtel, Nidwald, Obwald, Schaffhouse et Zurich.

⁹ Article 9 du „Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte“ (Loi sur les élections de 1904). L'amende de trois francs (2.4 Euro) est plutôt symbolique.

¹⁰ Les cantons de Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Neuchâtel, Schwyz, Soleure, Tessin et Zurich.

¹¹ L'article 72 de la constitution du canton de Genève dit "... sont éligibles tous les citoyens laïques..."

¹² Onze cantons permettent à leurs citoyens suisses de l'étranger de participer aux élections au Conseil des Etats et de se porter comme candidat. Les cantons Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Neuchâtel, Schwyz, Soleure, Tessin et Zurich permettent l'élection aux deux chambres de l'Assemblée fédérale.

¹³ Seulement le canton du Tessin limite le nombre des offices politiques explicitement sur un seul.

¹⁴ Par exemple les cantons Appenzell-Rhodes-Intérieures et Zurich.

¹⁵ Par exemples les cantons de Berne, Bâle-Ville, Genève, Nidwald, Obwald et Vaud.

Même si le système politique de la Suisse se base sur le principe du fédéralisme et de la subsidiarité, il est néanmoins inhabituel pour un pays d'accepter différentes exigences et conditions pour définir l'éligibilité des citoyens au même parlement fédérale (Conseil des Etats). Il est recommandé aux autorités fédérales et cantonales de mener une réflexion sur les éventuelles conséquences d'une telle situation pour le principe de l'égalité des droits politiques de tous les citoyens ainsi que dans quelle ampleur ces prépositions et conditions sont conformes aux standards internationales¹⁶.

Population étrangère établie

Presque 1,7 million de personnes d'origines étrangères vivent en Suisse, ce qui correspond à 21,7 pour cent de la population. Ces personnes n'ont pas le droit de participer aux élections au Conseil national; par contre, les cantons de Neuchâtel et Jura donnent aux étrangers établis le droit de vote pour les élections au Conseil des Etats¹⁷. En plus, huit cantons donnent aux étrangers avec un permis de séjour de longue durée des droits politiques dans quelques votes et élections communales et cantonales sous la condition qui remplissent certaines conditions de séjour¹⁸. Ces conditions varient considérablement entre les cantons. La Commission fédérale pour les questions de migration demande dans un rapport récent de donner à ces personnes un droit de vote au niveau local¹⁹. Mais plusieurs initiatives et referenda cantonales sur cette question ont échoué ces derniers temps²⁰.

C. Le système électoral

Le conseil national

La majorité des 200 membres du Conseil national est élus à la proportionnelle avec les cantons comme cercles électoraux. Les sièges du Conseil national sont attribués aux cantons selon leur population ; les cantons reçoivent le minimum d'un siège dans la grande chambre. Le canton avec le plus grande nombre de population – le canton de Zurich – possède 34 sièges au parlement tandis que les six plus petits cantons ont un siège chacun. Dans ces six cantons, les élections sont organisées en utilisant le système majoritaire.

Les bulletins de vote sont envoyés soit par le canton, soit par les communes. Les citoyens des cantons qui ont plus qu'un siège au Conseil national, reçoivent une enveloppe avec des bulletins de vote pour chaque liste des candidats qui contient des informations sur le nom de la liste, son

¹⁶ Voir par exemple le paragraphe 7.5. du document de Copenhague de l'OSCE (1990) qui stipule que les états membres doivent respecté "the right of citizens to seek political or public office, individually or as representatives of political parties or organizations, without discrimination". Le paragraphe 4 du Human Rights Committee de l'UNO demande dans son commentaire général 25 (1996) que la limitation du droit de se faire élir doit se baser sur des critères objectifs et raisonnable. Le 2002 Code of Good Practice in Electoral Matters de la commission de Venise du Conseil de l'Europe définit sous le principe 1.1.1 que le droit de tous les citoyens "to stand for election and that where age limits apply to candidacies, they should not exceed 25, except where there are qualifying ages for specific offices.

¹⁷ Dans le canton de Neuchâtel sont enregistrés env. 22'000 étrangers établis et 3'180 dans le canton du Jura.

¹⁸ Ceci est vrai pour les cantons Appenzell-Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Neuchâtel et Vaud.

¹⁹ Commission fédérale pour les questions de migration 2010, "Citoyenneté – redéfinir la participation"
http://eudocitizenship.eu/docs/Swiss_recom.pdf.

²⁰ Récemment, le 4 septembre 2011, la population du canton de Vaud a refusé en votation un référendum qui proposé d'élargir le droit de vote et de candidature dans les élections au conseil des Etats à la population étrangère établie.

numéro, les partis qui se sont apparentés, ainsi que les noms des candidats. En plus, l'enveloppe contient un bulletin de vote complètement vide qui peut être rempli par l'électeur.

Les électeurs peuvent décider sur le même nombre de candidature que siège cantonales. Le système de vote complexe offre plusieurs options

- Ils peuvent poster une liste des candidats inchangée soit dans leur enveloppe de vote ou directement dans un local avec une urne électorale.
- Biffer plusieurs noms sur la liste des candidats et les remplacer par des noms des autres candidats (*panachage* ou *panachieren*) jusqu'au maximum du nombre des sièges attribué au canton de résidence.
- Noter sur la liste vide des candidats les noms des candidats préférés qui se trouvent sur les autres listes imprimées. Le nombre de vote maximal est défini par le nombre de siège attribué au canton.
- Noter sur la liste vide des candidats le nom d'une liste et distribuer les sièges à quelconque candidat qui se présente pour les élections. Des lignes laissées vides sont considérées comme voix pour le parti politique noté sur la liste.

Les listes des candidats peuvent contenir au maximum deux fois le même nom de candidat. Les électeurs utilisant le bulletin de vote vide peuvent donner leur voix au maximum deux fois à la même personne et le nombre total des voix ne peut pas excéder le nombre total des sièges attribués au canton (*cumul* ou *kumulieren*)

Les sièges sont d'abord distribués à la proportionnelle parmi les partis ayant recueilli le plus de suffrage²¹. Le calcul pour la distribution des sièges se base sur la formule *Hagenbach-Bischoff*.²² Dans une deuxième étape, ce sont les candidats ayant recueilli le plus de suffrage qui obtiennent les sièges acquis par leur parti.

Les partis suisses utilisent souvent la stratégie de s'apparenter à un autre parti pour augmenter les chances de gagner des sièges²³. Ces apparentements sont réglés de façon cantonale et des partis apparentés ne mènent pas impérativement une campagne électorale conjointe. Les partis politiques peuvent aussi présenter une sous-liste – comme une liste séparée pour les candidates ou les jeunes – mais le nom d'une personne qui se porte candidat, ne peut figurer que sur une seule liste.

Le système électoral de la Suisse est inhabituellement complexe, mais permet aux électeurs une participation plus engagée. Quelques interlocuteurs de l'OSCE/BIDDH se sont prononcés pour une information ciblée des nouveaux électeurs, mais en principe, les citoyens semblent avoir compris le système de vote.

²¹ Si par exemple, dans le canton de Zurich, un électeur vote en utilisant la liste des candidats inchangés avec les 34 noms dessus, il donne 34 voix au parti. Si l'électeur prend une liste déjà imprimée, il biffe les noms de quatre personnes pour les remplacer avec d'autres candidats, le parti sur la liste ne reçoit que 30 voix. Les quatre autres voix vont au parti avec les noms des candidats rajoutés.

²² Cette formule utilise le système de quota ("droop quota") pour une première distribution des sièges aux listes des candidats avant de passer à une distribution des sièges restants en utilisant un système plus courant, le système *d'Hondt*.

²³ Lors des apparentements, chaque liste garde son bulletin de vote, mais l'apparement doit impérativement être marqué sur les listes de candidatures. Lors du dépouillement, les voix pour les candidats sur les listes apparentées sont additionnées pour calculer le nombre de voix total. Dans une deuxième étape, les sièges sont distribués parmi les partis apparentés en utilisant le système *Hagenbach-Bischoff*.

Le Conseil aux Etats

Les cantons définissent le système de vote pour les 46 membres du Conseil aux Etats eux-mêmes – une façon qui mène à des variations cantonales significatives. Dans 20 cantons, les électeurs peuvent choisir deux représentants du peuple, tandis que dans 6 cantons, seulement un siège est distribué²⁴. A l'exception des cantons du Jura et de Neuchâtel, les sièges sont distribués en utilisant le système de vote majoritaire, mais pas tous les cantons utilisent la même formule de calcul non plus. Les constitutions cantonales prévoient souvent deux tours de scrutin, si au première scrutin, aucun des candidats à réussi d'être élu avec 50 pour cent des voix. Chaque canton décide soi-même sur les délais d'élection au Conseil des Etats. En 2011, ces élections ont eu lieu au même temps que les élections au Conseil national, à l'exception du canton d'Appenzell-Rhodes-Intérieures, qui a choisi son nouveau représentant du peuple au Conseil des Etats au cadre d'une Landsgemeinde²⁵ au mai 2011.

V. ADMINISTRATION DES ELECTIONS

L'organisation et le maniement des élections fédérales varient considérablement entre les cantons et les communes. Pour cette raison, ce rapport ne peut donner qu'un aperçu général.

La Chancellerie fédérale assure la coordination des élections fédérale et garantie que la réglementation fédérale soit respectée. Elle contrôle la légitimité des candidatures pour l'Assemblée fédérale et informe les partis concernant l'enregistrement des candidatures. En plus, elle veille sur la mise en œuvre du vote par internet. Finalement, elle envoie une brochure d'information aux électeurs pour les informer sur le déroulement des élections ainsi que sur tous les partis politiques qui se présentent. Puis elle publie les résultats finals des élections dans les cantons.

Au niveau cantonal, des fonctionnaires cantonales sont chargé de l'organisation des élections. Selon la législation fédérale, les cantons sont responsables pour la préparation des bulletins de vote. D'autres tâches importantes sont déléguées aux communes, comme par exemple l'envoi des documents aux électeurs ainsi que le retour des documents aux autorités électorales, le vote par correspondance, les bureaux de vote et le dépouillement.

Les autorités électorales sont composées par les cantons et communes selon différents critères. Dans quelques-uns, des représentants de tous les partis politiques sont intégrés dans les comités ; dans d'autres, les citoyens sont choisi pour les centres de vote ou de dépouillement suivant un choix par hasard ; les citoyens se présente à titre bénévole ou sont engagé directement par les autorités. La loi fédérale sur les droits politiques demande que le canton met en place une commission ou un comité qui organise les élections. Au minimum deux cantons connaissent des commissions des élections centrales. A Genève celle-ci est responsable pour la supervision du déroulement des élections tandis qu'au canton de Zurich, l'office cantonal des statistiques assume la responsabilité pour l'organisation des élections comme commission des élections centrale. Les

²⁴ Les cantons d'Appenzell-Rhodes-Intérieures, Appenzell-Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Nidwald et Obwald ont reçu un siège chacun après la division du territoire cantonale en deux parties.

²⁵ La Landsgemeinde est une assemblée publique traditionnelle qui est ouverte pour tous les citoyens d'un canton ou d'une commune où des faits divers sont discutés et ensuite décidés soi en consensus soi dans un vote ouvert. Seulement les cantons Appenzell-Rhodes-Intérieures et Glarus applique la Landsgemeinde encore au niveau cantonal.

responsables des élections que la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH a rencontré en Suisse on en générale fait preuve d'un travail compétent, professionnel et efficace.

VI. L'ENREGISTREMENT DES ELECTEURS

La Suisse utilise un système passif pour l'enregistrement des électeurs. Chaque commune établit un registre de la population qui est ensuite utilisé comme base de données pour le registre des électeurs. Un système efficace garantit qu'après un déménagement dans une autre commune ou un autre canton, un citoyen ne figure que dans le registre de sa commune actuelle et qu'il soit radié de l'ancien. Le registre de la population peut être changé jusqu'à cinq jours avant les élections. Ce registre peut être consulté par tous les citoyens à l'état civil au niveau cantonal – ce qui est rarement le cas. Les interlocuteurs de la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH ont exprimé toute leur confiance par rapport à l'exactitude des informations et le pilotage des registres des électeurs.

Les Suisses de l'étranger peuvent se faire enregistrer à la prochaine représentation diplomatique ou au consulat suisse. Ces autorités vont communiquer les informations à la commune suisse compétente. Les experts de l'OSCE/BIDDH n'ont pas reçu de commentaires désavantageux par rapport au processus d'enregistrement des Suisses de l'étranger.

VII. L'ENREGISTREMENT DES CANDIDATS

Aux élections fédérales peuvent participer les candidats qui ont été nommés par des partis politiques ou des groupes parlementaires ainsi que des candidats indépendants. La Chancellerie fédérale assure la coordination de l'enregistrement des candidats pour le Conseil national. Elle envoie les informations nécessaires aux partis qui souhaitent participer aux élections nationales, elle s'assure que tous les candidats soient éligibles et contrôle que les candidats ne soient enregistrés qu'une seule fois.

Dans les cantons qui votent à la proportionnelle, les chancelleries cantonales sont responsables pour l'enregistrement des listes de candidature. En règle générale, les partis politiques déposent avec la liste de candidature le nombre de signatures des électeurs potentiels exigé par les autorités cantonales. Ce nombre peut varier entre 100 et 400 pour le Conseil national, en fonction du nombre de sièges attribué au canton. Le canton de Neuchâtel par exemple exige trois signatures pour les élections au Conseil des Etats et 100 pour le Conseil national. Sous les conditions suivantes, des signatures ne doivent pas être déposées : Quand le parti politique est enregistré avec la Chancellerie fédérale, déjà établi au Conseil national, dépose seulement une liste de candidats dans un canton ou a augmenté le suffrage cantonal lors des dernières élections d'au minimum trois pour cent. La loi fédérale dit que les électeurs ne peuvent que signer une seule liste de candidature.

La législation fédérale stipule que les cantons doivent fixer un délai pour le dépôt des listes de candidature entre le 1 août et le 30 septembre. Dans quelques cantons, comme Berne, le délai a été fixé à la première semaine d'août tandis que d'autres cantons –comme Nidwald – ont choisi le 5 septembre comme délai.

Les délais différents n'offrent pas aux candidats les mêmes conditions de présenter leur programme politique. La situation est comparable pour les électeurs qui doivent s'informer sur les possibilités

de vote. Mais comme chaque candidat mène sa campagne électorale seulement dans son propre canton, ils rencontrent les mêmes conditions que leurs concurrents.

VIII. FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DE LA CAMPAGNE ELECTORALE

Au niveau fédéral, la Suisse ne connaît pas de réglementation du financement des partis politiques ou des campagnes électorales. Il n'existe ni de plafond pour les dépenses pour une campagne électorale, ni une obligation de communiquer les dons et dépenses. Les partis politiques peuvent accepter un chiffre illimité de don de toutes sources, y inclus étrangères, publiques ou de la part des associations. Les partis politiques ont déclaré dans les discussions avec la MEE de l'OSCE/BIDDH qu'ils se financent principalement par des dons privés ou provenant des entreprises, des contributions des membres et des cotisations obligatoires pour les parlementaires du parti. Quelques partis ont posé une limite interne pour les dons, d'autres ont parlé volontairement et ouvertement de leurs revenus financiers. Certains candidats financent la campagne électorale eux-mêmes ou reçoivent un soutien financier de la part des associations des citoyens ou des groupes de lobby.

Les partis politiques ne reçoivent pas de soutien financier direct de la part du gouvernement fédéral, à l'inverse des groupes parlementaires.²⁶ Quelques cantons – comme Genève, Fribourg et Valais – offre des subventions publiques limitées aux partis. Deux cantons ont réglementé le financement des partis politiques et de la campagne électorale au niveau légal : Le Tessin a accepté en 1998 une loi qui définit un plafond pour les dons, en 1999, Genève a stipulé dans une loi que les partis politiques doivent déclarer la source des dons ainsi que l'ordre de grandeur des dons privés. En plus, la loi interdit des dons anonymes.

Même s'il n'y a pas de chiffres officiels, il est présumé que les dépenses des partis pour la campagne électorale ont augmenté ces dernières années et surtout pour les élections 2011. Beaucoup des interlocuteurs de la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH ont souligné que des dons secrets des personnes privées et groupes d'intérêt influents permettent d'influencer les élections et surtout les votations de référendum avec des groupes d'intérêt directement concernés par le résultat de vote.

Les revenus et les dépenses de chaque parti politique varient considérablement. Les médias ont publié des spéculations turbulentes et quelques interlocuteurs de la MEE de l'OSCE/BIDDH ont spéculé sur les dépenses de l'UDC pour les élections 2011 et si la somme était égale à ou plus grande que les dépenses de tous les autres partis politiques ensemble.

La majorité de partis politiques étaient réticente de rendre publique les noms de leurs donateurs. Les partis mettaient en avant l'importance de la valeur de la discrétion dans la société suisse et que la publication des noms pourrait décourager des soutiens. Mais avant et pendant la campagne électorale avait tout de même lieu une discussion publique et active sur les avantages d'une régulation du financement des campagnes électorales des revenus et dépenses des partis politiques. En 2011, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) a recommandé à la Suisse de formuler

²⁶ Un groupe parlementaire est composé des membres du même parti politique ou de plusieurs partis qui partagent des vues similaires. Au minimum cinq membres de la même chambre parlementaire sont nécessaires pour former un groupe parlementaire. Le groupe reçoit une contribution annuelle de 144'500.- CHF et chaque membre du groupe parlementaire reçoit en plus 26'800.- CHF. Au moment de la publication de ce rapport, le taux de change pour 1 Euro était de 1,2 CHF.

des réglementations légales pour promouvoir la transparence dans le financement des partis politiques et campagnes électorales.²⁷ Depuis, plusieurs initiatives ont été lancées pour une régulation du financement des partis et campagnes électorales au niveau fédéral, mais jusqu'à présent, sans succès. La discussion est rendue plus complexe par la question si le financement d'un référendum ou d'une initiative populaire devrait aussi être soumis à la nouvelle réglementation.

Il est recommandé aux autorités d'envisager l'introduction d'une obligation de rendre public les revenus pour les candidats, les campagnes électorales, les sources de financement ainsi que les dépenses comme c'est consigné dans des pratiques internationales reconnues²⁸ pour augmenter la transparence des élections et pour une meilleure information des électeurs. En plus, les autorités devraient examiner jusqu'à quel point cette réglementation devrait être impérative pour les groupes d'intérêt qui font des dons pour des préoccupations politiques ainsi que des référenda, initiatives populaires et élections.

IX. LA CAMPAGNE ELECTORALE

Les divers systèmes électoraux des cantons et le paysage politique forcent les partis politiques d'utiliser des stratégies différentes et d'entretenir des alliances politiques selon les cantons. Les partis peuvent ainsi former une coalition contre le parti dominant dans un canton pour attaquer le seul siège cantonal ; établir des apparentements dans un canton plus grand ou encore se mettre clairement en concurrence contre les autres partis. En 2011, les partis politiques ont surtout formé des apparentements dans les cantons les plus grands. Une autre stratégie pour motiver les partisans et augmenter était le lancement des initiatives populaires par les partis.²⁹

Due au grand nombre des électeurs qui préfèrent le vote par correspondance, la campagne électorale commence tôt en Suisse et atteint son zénith quelques semaines avant le jour de vote/dimanche de vote/weekend de vote. En générale, on peut conclure que la campagne électorale en 2011 a été modestement menée par les partis. Les candidats ont surtout investi en des méthodes traditionnelles comme les affiches, surfaces publicitaires, annonces dans la presse écrite et la distribution des flyers. Les surfaces publicitaires pour les partis et les candidats ont surtout été utilisées dans des gares, des stations de bus ou de tram. Les réseaux sociaux – comme facebook, twitter ou youtube ont surtout été utilisés de façon individuelle et principalement par des candidats jeunes, mais pas au niveau plus large et orchestré par des partis politiques. Les partis nationaux, qui travaillent traditionnellement de façon décentralisés dépendent fortement des sections cantonales et des candidats. En même temps, les partis ont développé de plus en plus une identité nationale et mènent leurs campagnes électorales d'une façon unifiée. Malgré ce changement, les personnalités des candidats restent un facteur central de la campagne électorale.

La campagne électorale n'a pas été dominée par un seul sujet. Pendant plusieurs moments, la campagne électorale suisse a été influencée par des événements internationaux. L'accident

²⁷ GRECO Evaluation Report on Switzerland – Transparency of Party Funding, du 27 octobre 2011: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)4_Switzerland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)4_Switzerland_Two_EN.pdf).

²⁸ La commission de Venise note dans son Code of Good Practice in Electoral Matters, sous le paragraphe 3.5 que le financement des campagnes électorales doit être transparent. La convention de l'ONU contre la corruption demande dans son article 7.3 que chaque état doit "consider taking appropriate legislative and administrative measures to enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties."

²⁹ L'UDC, la PS, les Libéraux et la PDC ont lancé au courant de l'année 2011 des initiatives populaires pour soutenir leurs sujets électoraux les plus centrales.

nucléaire à Fukushima au Japon a lancé en Suisse une discussion sur l'avenir de l'énergie nucléaire tandis que la crise financière en Union européenne a fait croître des craintes pour l'économie et le marché de travail suisse ainsi que les futures relations avec l'UE. La campagne électorale de l'UDC s'est concentrée sur des sujets en lien avec l'immigration de masse et a alerté la population d'une relation plus étroite avec l'UE. La PS a choisi des sujets sociaux et le système de santé comme sujet tandis que la PDC a mis le focus sur la politique familiale. Le PLR finalement, a mené sa campagne pour le maintien du modèle d'économie prospère en Suisse et contre le fonctionnarisme.

Des groupes de pression sont activement impliqués dans le soutien financier ou le sponsoring des candidats. Des associations économiques, des syndicats et l'Union suisse des paysans ont soutenu leurs partisans. Le lobby des petits et moyens entreprises PME – l'Union suisse des arts et métiers – a choisi de soutenir un label (« *KMU geprüft* ») qui a été attribué aux candidats en faveur des PME et de financé des annonces en presse écrite. Les syndicats ont soutenu leurs partis préférés et candidats avec une contribution financière modeste et quelques groupes d'électeurs se sont formés pour soutenir des candidats spécifiques.

Un nombre grandissant d'électeurs – dix pour cent selon quelques interlocuteurs de la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH – utilise des plateformes d'internet comme « smart vote » ou « vimentis » pour trouver des candidats avec une vue politique similaire que la leur. Ces plateformes fonctionnent en utilisant un questionnaire. Les partis plus grands ont montré des réservations vis-à-vis de ce moyen car les tendances montraient que les électeurs ont la tendance de partager leurs voix entre les partis. Les plus petits partis soutiennent tendanciellement les plateformes. Quelques scientifiques ont exprimés vis-à-vis de la MEE de l'OSCE/BIDDH des doutes concernant la méthodologie utilisée par les plateformes qui pourrait potentiellement produire des résultats ambigus.

X. MEDIAS

Le paysage médiatique suisse est imprégné par le plurilinguisme et le fédéralisme du pays. Les télévisions, radios et la presse écrite informent en allemand, français, italien et romanche. La mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH n'a pas réalisé une analyse détaillée de la couverture médiatique. Au lieu de cela, la MEE de l'OSCE/BIDDH a rencontré des représentants des médias et a discuté la couverture médiatique avec les partis politiques et d'autres partis prenants.

Parmi la presse écrite suisse se trouve quelques journaux et magazines hebdomadaires d'excellente qualité ainsi qu'un grand nombre de journaux régionaux en allemand, français et italien. Comme dans beaucoup d'autres pays, les journaux en Suisse sentent la pression de leurs concurrents de nouvelles sur internet ou les journaux gratuits et ont perdu de l'audience. Par conséquent, le paysage suisse s'est monopolisé en consortium, des rédactions ont été fusionnées et des emplois supprimés. Quelques interlocuteurs de la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH ont parlé d'une couverture médiatique et point de vue rédactionnel uniforme. Néanmoins, la presse écrite a traité la campagne électorale et les partis politiques dans des articles réguliers et a publié des articles spéciaux, sondages et articles de dévoilement.

La publicité politique n'est pas permise dans les radios et télévision suisses. Cette interdiction inclut la publicité pour le soutien des partis politiques, candidats, titulaires et questions d'actualité qui sont soumises à une votation publique.

Les chaînes d'informations de droit public SRG-SSR restent les sources d'information dominante en Suisse avec leur monopole comme seule station nationale. La SRG-SSR est obligée d'offrir une couverture objective en présentant divers faits et opinions. La SRG-SSR a pour cette fin formulé des règlements internes concernant la couverture thématique des élections. La proportion de la couverture des partis politiques et listes de candidats se base ainsi sur leur pourcentage des voix au niveau fédéral et cantonal. Les programmes sont produits au niveau régional et adaptés aux particularités des régions linguistiques. De plus, la SRG-SSR produit des émissions spéciales autour des élections comme des débats avec des membres dirigeants des partis et des candidats ou encore des tables rondes sur des sujets politiques.

Les médias n'ont pas été empêchés de faire leur travail et semblaient fournir assez d'informations aux électeurs pour que ceux-ci puissent prendre une décision compétente.

XI. PARTICIPATION DES FEMMES

Plusieurs études scientifiques et des pronostics de vote suggèrent qu'en Suisse, les femmes votent moins souvent que les hommes, mais aucune chiffre officielle n'existe à ce sujet. Quelques analystes disent que la participation plus basse des femmes peut être expliquée avec l'introduction relativement tardive du droit de vote pour les femmes – il y a 40 ans pour le niveau fédéral – et les femmes plus âgées qui n'utilisent pas souvent leur droit de vote. D'autres experts disent que les femmes de toutes les catégories d'âges participent moins souvent aux élections que les hommes, et les associations des jeunes relèvent que les jeunes femmes autant que les jeunes hommes s'intéressent moins pour la politique.

Des informations statistiques du comportement électoral selon le sexe permettraient de déterminer la participation effective des femmes au vote pour décider ensuite si des mesures éventuelles pour augmenter la participation féminine doivent être mises en place.

En 2011, la proportion des femmes parmi les candidats a diminué de 35,2 à 32,7 pour cent en comparaison avec 2007. Contrairement aux élections précédentes, la majorité des partis politiques ont renoncé de créer des listes séparées pour les femmes car cette stratégie n'a pas su augmenter la proportion des femmes au parlement fédéral. Les Verts Suisse ont alterné sur leur liste des hommes et des femmes. Les médias offraient une place spéciale aux candidates éminentes ainsi qu'aux femmes qui défiaient des politiciens connus ou de longue date.

Les femmes restent minoritaires dans la législative; par contre au Conseil fédéral, elles sont en majorité depuis 2010. En outre, la Suisse a une Chancelière fédérale - qui remplit la tâche de la plus haute fonctionnaire – et plusieurs chancelières au niveau cantonal.³⁰

La Chancellerie fédérale a lancé comme réaction au rapport 2007 de la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH plusieurs projets pour augmenter la participation des femmes aux élections³¹ parmi lesquels se trouve une plateforme pour les femmes en politique. « Les femmes pour l'avenir » est une initiative de la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) en collaboration avec six associations des femmes nationales avec le but d'augmenter le nombre

³⁰ Dans les cantons de Bâle-Ville, Fribourg, Genève et Neuchâtel des femmes remplissent la tâche de chancelière et les cantons de Berne, Lucerne, Soleure et Vaud ont des vice-chancelières.

³¹ Chancellerie fédérale, Juillet 2011, Rapport sur la mise en œuvre des recommandations de l'OSCE au sujet des élections fédérales du 21.10.2007, page 4.

des femmes élus en parlement et de sensibiliser les femmes pour la politique. La CFQF considère cette plateforme comme début d'une longue campagne pour augmenter la proportion des femmes en politique. Le succès de cette campagne dépend fortement du soutien des bureaux cantonaux pour l'égalité qui ont des fois des ressources limitées et montrent moins d'activisme que d'autres bureau pour l'égalité.

XII. OBSERVATION INTERNATIONALE ET NATIONALE

La législation fédérale ne contient pas une réglementation explicite des observations électorales internationales ou nationales non-partisanes. Au même temps, les autorités fédérales ont déclaré qu'il n'existe non plus une interdiction des observateurs.³² Malgré la base légale manquante, la mission d'évaluation des élections de l'OSCE/BIDDH a reçu une accréditation de la part du Conseil fédéral. Tous les niveaux administratives ont coopéré avec les membres de la délégation et ont donné accès aux informations nécessaires. Les membres de la MEE de l'OSCE/BIDDH ont bénéficié d'un accès illimité à tout le processus électoral et documents du vote par internet.

Quelques lois cantonales prévoient la présence des représentants des partis politiques ou des électeurs pendant le processus de vote et du dépouillement. La loi du canton de Bâle-Ville stipule que le pouvoir exécutif peut désigner des électeurs pour l'observation du processus des élections³³. Dans les faits, il n'y a pas d'observateurs nationaux non-partisans.

L'OSCE/BIDDH répète sa recommandation de compléter la législation électorale avec un paragraphe qui autorise explicitement l'observation internationale ainsi que l'observation nationale non partisane afin de se conformer au paragraphe 8 du document de Copenhague de 1990. Le nouveau paragraphe devrait contenir des éléments spécifiques pour l'observation efficace du vote par internet³⁴.

XIII. METHODES ELECTORALES

A. Vote par correspondance

Environ 85 pour cent des électeurs vote par correspondance. Cette proportion n'a pas cessé d'augmenter depuis 1994 avec la permission d'utiliser le vote par correspondance sans limitation lors des élections fédérales. Les autorités cantonales prépare le matériel de vote et assure qu'il arrive au plus tard dix jours avant les élections chez les électeurs. Les suisses de l'étranger doivent recevoir le matériel de vote au plus tard une semaine avant l'envoi générale des la documentation aux électeurs. En réalité, l'envoi a la plupart du temps lieu avant ces délais, mais il y a des variations cantonales. Le matériel de vote est imprimé dans la langue officielle du canton et contient une carte d'électeur, les bulletins de vote, un ou plusieurs enveloppes pour les bulletins de

³² Chancellerie fédérale, juillet 2011. "Rapport sur la mise en œuvre des recommandations de l'OSCE au sujet des élections fédérales du 21.10.2007, page 3 "...the overall situation of international and domestic non-partisan observers is satisfactory and it is considered to be no need for further legislation. ...As for international observers, instruments such as the 1990 Copenhagen Document are directly applicable and binding for Swiss authorities."

³³ Article 13 de la loi sur les élections et votes du Canton de Bâle-Ville.

³⁴ Voir directive N° 5 des directives du Conseil de l'Europe „Guidelines on Transparency of E-enabled Elections“ http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_transparency_EN.pdf.

votes et des informations sur les partis qui participent aux élections. Quelques cantons envoient de la propagande des partis politiques avec ce matériel.

Les collaborateurs de la Chancellerie fédérale ont informé la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH qu'après les expériences faites en 2007, ils collaboraient étroitement avec la Poste suisse pour s'assurer que le matériel de vote arrive à temps chez les électeurs et ensuite aux locaux de vote. Aucune réclamation des électeurs n'a été signalée à la délégation de l'OSCE/BIDDH pendant les élections. Par contre, le Conseil des suisses de l'étranger a informé la délégation qu'il a reçu des réclamations de plusieurs personnes qui disent d'avoir reçu le matériel de vote tard.

Il est recommandé aux autorités suisses de s'accorder si un délai plus long pour la distribution du matériel de vote aux suisses de l'étranger peut être attribué. D'autres délais – comme l'enregistrement des candidats – doivent être prise en considération lors de cette clarification.

Aussitôt que le matériel de vote soit arrivé à la commune responsable, le comité d'élections contrôle la validité des documents. S'il manque la carte des électeurs, la signature de l'électeur ou comme dans quelques cantons la date de naissance de la personne qui vote, le matériel de vote est invalide et le vote compte comme nul.

La signature n'est pas contrôlée contre une signature de l'électeur et les votes entrants ne sont pas inscrits au registre des suffrages. Dans quelques cantons, les autorités électorales apportent des services extraordinaires pour éviter des voix nulles : Les électeurs dans le canton du Lucerne recevaient leur documentation de vote de retour s'ils ont oublié de signer la carte des électeurs ou alors le comité électorale appelé les électeurs pour s'assurer qu'ils passent au bureau pour signer leurs cartes.

Chaque système de vote par correspondances peut être manipulé. L'obligation de conserver le secret de vote peut être altérée, le vote par une personne remplaçante, l'intimidation des électeurs ou l'achat des suffrages peut être facilité. Finalement, les documents de vote peuvent être utilisés par une personne non-autorisée. Malgré ce danger, le vote par correspondance profite d'un haut niveau de confiance d'une large proportion de la population et la délégation de l'OSCE/BIDDH n'a pas été informée sur des plaintes.

Il est recommandable de procéder à un contrôle des mesures de sécurités actuelles qui devraient empêcher l'abus du vote par correspondance. Plusieurs moyens de substitution pourraient être utilisés, notamment le contrôle des signatures sur l'enveloppe électorale et le contre-contrôle avec une deuxième signature de la personne. Des contrôles des échantillons d'électeurs pourraient assurer que les électeurs aient reçu et rempli les bulletins de vote eux-mêmes. La poste finalement pourrait contrôler les informations de l'électeur par le contrôle de son identité et l'envoi par courrier recommandé.

De plus, les bulletins de vote pourraient être complétés - comme les bulletins pour le vote par internet – par un avertissement qui informe sur les sanctions au cas d'infraction.

B. Les bureaux de vote

Selon les standards de l'OSCE, la conduite d'une mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH ne prévoit pas l'observation exhaustive et systématique des procédures de vote et de dépouillement des bulletins. Cependant, les experts se sont rendus dans quelques bureaux de vote dans une douzaine de cantons. Vu que la majorité des électeurs préfèrent le vote par correspondance, les heures d'ouvertures des bureaux de vote ainsi que leur nombre ont été

considérablement réduite. Les heures d'ouvertures des bureaux de vote communales varient entre une demi-heure et deux heures-et-demie le jour d'élection. Le plus souvent, les bureaux de vote sont ouverts entre 10 et 12 heures. La loi fédérale stipule que les bureaux de vote soient ouverts à deux des quatre jours avant les élections sans définir les heures d'ouverture plus détaillé. Les informations sur les bureaux de vote et les heures d'ouvertures sont inclus dans le matériel de vote.

Les communes sont responsables pour la préparation des bureaux de vote et le déroulement des élections - ce qui résulte en nombreuses variations. Comme règle générale, un membre du comité électoral accueille les électeurs en acceptant la carte d'électeur. Celle-ci doit être signée dans quelques cantons. Dans la majorité des cantons l'identité des électeurs n'est pas contrôlée. La carte d'électeurs est retenue et souvent placée dans une boîte ou urne scellée. Le bulletin de vote est timbré sur le dos une fois que l'électeur l'a rempli. La mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH a observé que quelques électeurs présentent leurs bulletins de vote avec le devant en-haut rendant visible leur décision. Après le timbrage, l'électeur met ses documents dans l'urne. La majorité des électeurs semblaient d'être à l'aise avec la procédure de vote et de faire confiance au comité électoral.

Dans les locaux de vote que la délégation de l'OSCE/BIDDH a pu visiter, le processus électoral semblait se passer dans une atmosphère efficace, professionnelle et tranquille. La mission d'évaluation électorale a pu observer quelques bonnes pratiques parmi les variations cantonales et communales – ces pratiques sont recommandables aux autres cantons.

- A Fribourg, chaque bulletin de vote est mis dans une enveloppe séparée qui est ensuite timbré par le comité électoral. Cette procédure protège le secret de vote;
- Dans quelques bureaux de vote dans le canton de Schaffhouse et ailleurs, l'identité des électeurs a été contrôlée sur la base du registre des électeurs;
- Dans la ville de Berne et dans d'autres endroits, les urnes sont fermées avec des plombs numérotés ;
- La législation du canton de Vaud permet aux électeurs d'observer les élections;
- Quelques cantons recueillent des informations sur le sexe des électeurs.

En même temps, la délégation a pu observer dans certains cantons que la pratique est appliquée de façon laxiste. Ceci est peut-être dû au haut niveau de confiance de la population dans la fiabilité des élections. Une telle tendance peut potentiellement mener à des irrégularités, même si dans le cadre des élections observées, aucun soupçon n'a été prononcé. Sans contrôle de l'identité de l'électeur lors du vote, il est en principe possible de voter deux fois. Dans quelques bureaux de vote il n'y avait pas d'isoloir ou des écrans – une situation qui empêche le secret de vote, comme le fait de ne pas obliger les électeurs de plier leurs bulletins de vote ou de le mettre obligatoirement dans une enveloppe avant de le remettre au comité électoral. D'autres mesures de sécurité simple n'ont souvent pas été mises en œuvre – par exemple le contrôle des urnes avant l'ouverture des bureaux de vote pour s'assurer qu'ils sont vides ou l'utilisation des plombs numérotés pour fermer les urnes. Finalement, pas tous les bureaux de vote n'étaient facilement accessibles pour les personnes physiquement handicapées.

Chaque canton connaît des exemples de bonnes pratiques et mesures de sécurité efficaces. Un échange des expériences entre les cantons pourrait rendre les élections encore plus sûres et éliminer les points faibles décrits. Parmi ces bonnes pratiques se trouvent des éléments principaux comme l'installation des isoloirs dans chaque bureau de vote, l'accessibilité des bureaux de vote pour les personnes avec un handicap et l'utilisation des plombs numérotés pour les urnes. Dans le cadre d'une discussion systématique des pratiques électorales, les cantons pourraient s'échanger sur leurs expériences et adopter des pratiques éprouvées.

C. Vote par internet

Depuis 2002, la loi fédérale sur les droits politiques permet aux cantons avec la permission du Conseil fédérale d'organiser dans un cadre précis des votes pilotes en utilisant un système de vote par internet.³⁵ Les essais ont été limités à dix pour cent de l'électorat lors de chaque élection. Selon ces conditions, les cantons d'Aarau, Bâle-Ville, Grisons et St. Galle ont reçu la permission d'utiliser le vote par internet pour les élections au Conseil national. L'essai a été limité sur les citoyens suisses de l'étranger de ces quatre cantons, ce qui correspond à environ 22'000 personnes. De cet électorat, environ la moitié a utilisé l'internet pour participer au vote.³⁶ Ainsi, le vote par internet a été utilisé pour la première fois dans le cadre des élections fédérales.

Deux systèmes différents du vote par internet ont été utilisés:³⁷ Le système de Zurich qui a été développé et qui est administré par l'entreprise privée UNISYS pour le canton de Zurich. Les cantons d'Argovie, Grisons et St. Galle utilisent ce système dans le cadre d'un consortium.³⁸ Le deuxième système est celui de Genève, qui est utilisé par le canton de Bâle-Ville, mais hébergé et administré par Genève.³⁹

Les deux systèmes ont été utilisés dans plusieurs cantons dans nombreux tests ; les autorités ont opté pour une introduction du vote par internet par paliers. Les essais en 2011 ont été considérés comme étape principale dans la décision si le projet du vote par internet va être consolidé ou non. La Chancellerie fédérale a informé la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH qu'en 2015, le vote par internet devrait être mis à disposition de la majorité des suisses de l'étranger pour les élections fédérales et finalement pour tout l'électorat. La Chancellerie fédérale considère le vote par internet comme méthode supplémentaire pour participer aux élections et non pas comme substitut d'une autre méthode. En plus, le vote par internet facilite aux suisses de l'étranger la participation aux élections car l'envoi du matériel de vote par correspondance est souvent difficile. Mais tout comme le vote par correspondance, le vote par internet dépend d'une livraison ponctuelle de la carte des électeurs par la poste.

La décision de l'administration fédérale de tester et d'introduire le vote par internet soigneusement, de façon restreinte et par paliers est considéré comme une bonne approche car elle assure l'intégrité du système et développe la confiance de la population en une nouvelle méthode de vote. La mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH conclut que les essais du vote par internet fonctionnent généralement sans faute et que le vote par internet profite d'un niveau de

³⁵ Le vote par internet est aussi réglementé par l'article 27 de la loi fédérale sur les droits politiques. En Suisse, l'expression « vote électronique » est comprise comme processus de vote à distance en utilisant l'internet public. Dans les bureaux de vote, le vote par internet n'existe pas.

³⁶ Peuvent participer aux essais que les suisses de l'étranger qui vivent dans un pays qui a signé l'arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations des armes conventionnelles et des biens et technologies à double usage de 1995/1996 ; qui sont membre de l'Union Européenne ou les suisses qui vivent en Andorre, Liechtenstein, Monaco, San Marino, au Vatican ou au Chypre du Nord.

³⁷ Un troisième système qui a été développé pour le canton de Neuchâtel n'a pas été utilisé lors des élections fédérales 2011.

³⁸ Un consortium de sept cantons – Aargau, Fribourg, Grisons, St. Galle, Schaffhouse, Soleure et Thurgovie – a signé un contrat avec UNISYS avant de recevoir du canton de Zurich la licence nécessaire pour l'utilisation du système.

³⁹ Le canton de Bâle-Ville a conclu en 2009 un contrat avec Genève pour pouvoir utiliser le système genevois. Genève même n'a pas utilisé son système de vote par internet pour les élections 2011. Le système genevois a été réalisé à l'origine par l'entreprise privée Hewlett-Packard avant d'être repris et développé considérablement par le canton de Genève.

confiance d'un public large. Néanmoins, il semble y avoir quelques points faibles, au niveau législative autant qu'au niveau technique.

Cadre juridique

Les standards minimaux pour les tests du vote par internet sont définis dans l'article 8a de la loi fédérale sur les droits politiques et décrit plus en détail dans l'article 27 de l'ordonnance sur les droits politiques. Ces règlements mettent le focus sur l'importance de contrôler la légitimité de vote et le secret de vote ainsi que la nécessité d'empêcher un abus systématique. Cependant, la loi ne contient pas de règles précises concernant les méthodes de cryptage et des directives pour les tests. La majorité des cantons qui participent au vote par internet ont révisé leur lois cantonales à la nouvelle situation/méthodes mais sans régler en détail des aspects du procédé, des tâches opérationnelles ou les responsabilités. D'autres cantons ont décidé de réviser leur législation après la fin de tests avec le vote par internet.

Chaque canton est l'ultime responsable pour la conduite des élections, même si le vote par internet a été délégué à un autre canton ou une entreprise privé. Pourtant, la loi ne règle pas clairement lequel des cantons est finalement responsable pour que les règlements soit respectés – soit le canton qui héberge le système du vote par internet, soit celui qui a acheté la solution. De plus, la loi fédérale contient quelques référentiels techniques pour les systèmes qui sont hébergés par d'autres cantons, mais pas pour les cantons qui font recours à des entreprises privé pour l'hébergement de leur système de vote par internet.

Les directives pour le vote par internet devraient d'être décrites d'une façon plus détaillé dans la loi, surtout pour clarifier les règles pour les aspects du procédé du vote par internet, les standards pour les méthodes de cryptage, les référentiels des tests, les instructions et responsabilités des opérations, les conditions pour la certification ainsi que les aspects légales de l'outsourcing à d'autres cantons ou des entreprises privées.

La loi fédérale stipule que les données personnelles ne peuvent être utilisées qu'à la fin initialement prévu et doivent être détruites immédiatement après.⁴⁰ Mais contrairement à la bonne pratique usuelle, la loi ne définit pas le déroulement formel pour la destruction des données personnelles du système de vote par internet à la fin des élections.

Pour assurer le standard de protection des données il est recommandé de définir un déroulement formel qui assure la destruction des données personnelles.

Déroulement du vote par internet

Les électeurs peuvent accéder au système de vote par internet en utilisant un navigateur web sur leur ordinateur. Les données sont transmises à travers l'internet public, sécurisé par la Secure Sockets Layer (SSL) technologie. Malgré les possibilités de choix assez complexe, la MEE de l'OSCE/BIDDH a jugé la facilité d'utilisation des deux systèmes positivement.

Les électeurs sont identifié à travers la carte d'électeur qui est envoyée par correspondance avant les élections. Dans les cantons qui utilisent le vote par internet, cette carte contient un numéro d'identification unique. Les identifiants consistent en un code et un mot de passe. Le code permet

⁴⁰ Voir la loi fédérale sur la protection des données, article 4⁴, ainsi que la convention du Conseil de l'Europe 108, article 5b et e.

d'ouvrir le matériel de vote et le mot de passe le vote. La délégation de l'OSCE/BIDDH a observé que la plupart des étapes pour la production des cartes d'électeur - y inclus l'accès aux données non-sécurisées des électeurs - sont exécuté par une seule personne sous une surveillance minimale.⁴¹

Il est recommandé de réviser le processus d'impression des cartes d'électeurs pour garantir la sécurité des données sensibles et pour protéger les identifiants des électeurs contre l'accès des personnes non-autorisé.

Les deux systèmes de vote par internet étaient accessibles pour les électeurs pendant environ quatre semaines. Les systèmes ne permettent pas aux électeurs de faire un vote nul ou de revenir en arrière sur une décision. Le navigateur web montre un certificat SSL ce qui donne aux électeurs la possibilité de vérifier que leur voix a été envoyé au serveur officiel. En plus, des symboles sur l'écran permettent la comparaison avec les symboles sur la carte d'électeur. Malgré ces mesures de sécurité - comme avec le vote par correspondance - il n'y a pas de mécanisme qui permet aux électeurs de vérifier que leur décision a été enregistrée comme prévu ou de se protéger contre des manipulations éventuelles - comme la coercition, le vote remplaçant ou l'achat de vote.

Il est recommandable de vérifier s'il est possible d'offrir aux électeurs une possibilité de s'assurer que leur vote a été enregistré comme ils voulaient. En plus, des mesures de protection des électeurs contre le risque d'abus et d'autres manipulations devraient être développées. Le système pourrait donner aux électeurs la possibilité d'annuler un premier vote et de faire un deuxième choix, soit par internet ou en direct au bureau de vote.

Après le vote, le bulletin de vote est déposé dans une urne électronique. Le système de Zurich procède au cryptage des voix qu'après l'enregistrement du vote sur le server tandis que le système de Genève connaît un niveau de sécurité supplémentaire avec le cryptage du vote déjà sur l'ordinateur de l'électeur. Dans tous les cantons, les bulletins électronique ont été décrypté à la fin du vote par internet le 22 octobre, un jour avant les élections.

Les votes par internet devraient être protégés avec le plus haut niveau de cryptage et de transmission pour assurer que l'intégrité du processus électorale et le secret de vote soient respectés. Il est donc recommandé aux autorités d'envisager un aperçu des dernières méthodes de cryptage pour le vote par internet pour fermer des éventuelles failles de sécurité dans le système.

Le niveau de sécurité pourrait être augmenté avec le décryptage des urnes électronique au moment du dépouillement.

En règle générale, le secret de vote est assuré par la conservation séparée des données personnelles et les identifiants des électeurs entre la production des cartes d'électeurs et l'ouverture des urnes électronique. Mais dans certains cantons qui utilisent le système de Zurich, les autorités électorales on reçu pendant l'impression un rapport qui permet de lier les noms des électeurs avec leur identifiants. Ce rapport permet aux autorités de bloquer des cartes d'électeurs qui ont été déclarées comme perdues ou qui sont devenu nulles après le départ de l'électeur dans une autre commune ou un autre canton. Malgré le fait que ce rapport veut protéger l'intégrité des électeurs, il met au danger le secret de vote.

⁴¹ La Chancellerie fédérale a informé la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH qu'au janvier 2012 des nouvelles mesures concernant cette question entraient en vigueur.

Le canton de Bâle-Ville ne cache pas le mot de passe sur la carte d'électeurs sous un sceau de sécurité. Il n'est donc pas possible de vérifier si une tierce personne a essayé d'accéder à l'insu de l'électeur au système de vote par internet. En outre, il est difficile de contrôler si une carte d'électeurs a été utilisée deux fois, une fois pour le vote par internet et une fois pour le vote par correspondance.

La majorité des cantons utilise déjà un sceau pour protéger le mot de passe personnel d'un électeur. Une telle procédure dans tous les cantons augmenterait la sécurité et protégerait le secret de vote.

Management

Comme le vote par internet peut aussi être utilisé pour les élections cantonales et les votations, les deux systèmes sont constamment en marche. La préparation des systèmes contient la configuration pour les élections actuelles, la production, impression et distribution des certificats et la production et l'enregistrement des clés d'accès privées pour les serveurs. Les préparations ont eu lieu entre le 5 et le 23 septembre sous l'observation de l'OSCE/BIDDH.

Les cantons semblaient dépendre complètement des opérateurs externes pour l'utilisation du vote par internet, même si en fin de compte, les cantons sont entièrement responsables pour l'exécution des élections sur leur territoire. En générale, les cantons n'ont pas leurs propres experts qui sont capable d'assurer la supervision et le contrôle des systèmes, mais seulement des employées qui savent vérifier le mode de fonctionnement et si le système est utilisable.

Il est recommandé aux autorités cantonales d'engager le personnel technique nécessaire pour la supervision et le contrôle adéquate de leur système de vote par internet pour éviter une dépendance trop forte des opérateurs externes.

Une attention particulière doit être portée sur le maniement du matériel crypté. L'accès aux clés de sécurité pour le décryptage des urnes électroniques doit être limité et étroitement supervisé.

Au système de Zurich, des opérateurs externe produisent les identifiants et le font parvenir personnellement aux autorités électorales en utilisant un support de données fragile (CD-ROM). Les mots de passe pour les identifiants sont également produits par les opérateurs externes et ensuite envoyer aux autorités électorale par courrier. Même si pour l'instant aucun problème n'a été reporté, cette méthode permet néanmoins aux opérateurs externes d'accéder aux identifiants et mots de passe privés et de se présenter à tout moment comme membre du comité électorale. Pour procéder au décryptage des suffrages, les membres du comité électoral ont installé à distance la clé d'accès sur le serveur du système de vote par internet du consortium.

A Genève, la clé d'accès est définie lors d'une séance de la commission électorale en présence de quatre représentants de partis politiques. La clé a été enregistrée sur un support de données fragile (CD-ROM et clé USB), mise dans une enveloppe scellée et remis à la police. Le mot de passe est divisé en deux parties qui sont produites séparément l'une de l'autre et remise à deux membres de la commission électorale. Une copie du mot de passe est remise à un notaire dans une enveloppe scellée. La commission électorale se réunie de nouveau pour le décryptage des suffrages.

Il est recommande aux cantons de suivre des bonnes pratiques lors du maniement des données cryptées. La clé d'accès devrait être produite lors d'une réunion publique, ensuite fragmenté et remise à minimum deux personnes avec un risque minimal de conspiration. Il est souhaitable que

pour la production et le stockage des clés d'accès, un support de données crypté soit utilisé – comme par exemple une smartcard. Les principales opérations, comme le décryptage des suffrages électroniques – devraient être publiques.

La Chancellerie fédérale et les cantons ont mis sur pied une cellule de crise et ont établi un plan de secours qui est déclenché au cas d'un problème majeur avec le vote par internet. De telles précautions sont recommandables et permettent aux acteurs d'identifier des éventuels problèmes rapidement.

Test et certification

La loi demande des cantons de tester tous les éléments du vote par internet avant chaque utilisation lors des élections ou votes.⁴² Le canton de Genève fait un end-to-end-test supplémentaire du casting et du dépouillement d'un nombre limité de vote avant l'utilisation du système. Ce test a eu lieu le 15 septembre pour les élections fédérales.

Tous les systèmes de vote par internet devraient être obligatoirement à un end-to-end-test pour assurer que les prescriptions légales soient respectées et pour que la sécurité du système, l'exactitude et le secret de vote soient assurés. Une liste détaillée des critères pour ces tests doit être établie et les résultats des tests publiés.

L'ordonnance fédérale sur les droits politiques demande que les systèmes de vote par internet ainsi que tous les changements du système effectués doivent être certifié par un organisme indépendant et reconnu par la Chancellerie fédérale. Jusqu'à maintenant, un tel organisme n'existe pas et la certification n'a pas eu lieu. A présent, les cantons déclarent eux-mêmes à quel point ils respectent les prescriptions légales et offrent une description de leur système de vote par internet.

La Chancellerie fédérale a informé la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH que les autorités responsables préparent actuellement la réalisation de ce référentiel. Néanmoins, la situation actuelle avec la certification manquante n'est pas conforme à la loi fédérale et peut dégrader la confiance publique au vote par internet. La mise en place d'un organisme indépendant n'est pas suffisant étant donné qu'actuellement il n'existe pas de standards technique bien définis ou les conditions nécessaires pour la certification.

Pour répondre aux obligations légales et pour assurer l'intégrité des systèmes de vote par internet, un organisme indépendant doit être mise en place qui certifie tout les systèmes et qui ordonne des tests par des tierces personnes indépendantes. Des standards clairs et révisables doivent être développés et régulièrement contrôlés et actualisés. Ces standards servent comme base pour le travail de l'organisme indépendant et règlent des aspects comme la sécurité, la transparence, la fiabilité, la facilité d'utilisation et la protection du secret de vote.

Le système de Zurich a été soumis à un examen complet et externe après sa première utilisation en 2006 ainsi qu'après un update en 2008. Mais après un deuxième update en 2010, aucun audit externe n'a eu lieu. Le canton de Genève a procédé à quatre audits externes en 2002, 2003, 2007 et

⁴² Voir paragraphe 31 des recommandations Rec(2004) 11 du comité des Ministres du conseil de l'Europe aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote par internet (Recommendation REC(2004)11 of the Committee of Ministers to Member States on Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting).

2010. Par contre, les résultats de ces audits et les améliorations que le canton a mis en place à la suite des audits, n'ont pas été publiés.

*Suivant l'exemple des bonnes pratiques internationales, il est recommandé de faire appel à un organisme indépendant pour l'évaluation du système de vote par internet et de rendre les rapports d'audit public.*⁴³

Surveillance

Dans l'ensemble, il ne semble pas être possible pour un large public de observer ou surveiller le vote par internet d'une façon pertinente. La majorité de documents n'est pas public. La Chancellerie fédérale informe régulièrement le Conseil national sur le progrès du vote par internet⁴⁴. Ces informations ne semblent pas intéresser le parlement plus particulièrement, la MEE de l'OSCE/BIDDH a pu apprendre. Les partis politiques n'ont jusqu'à présent pas fait des études ou rapports sérieux sur les systèmes de vote par internet.

La Chancellerie fédérale a mis sur pied une task force pour le vote par internet avec des représentants des administrations fédérales et cantonales comme membres. Ce groupe est censé de développer des bonnes pratiques et d'augmenter la sécurité des systèmes de vote par internet existants. Selon les interlocuteurs de la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH, l'influence de la task force est difficile à juger car les protocoles des rencontres et les décisions ne sont pas rendu publiques.

Il est nécessaire d'augmenter les efforts pour maintenir le haut niveau de confiance de la population au vote par internet. L'échange des bonnes pratiques entre les cantons, l'explication des aspects techniques et opérationnelles et la saisie des mesures de sécurité adaptées pour la transparence et la traçabilité sont recommandés. La Chancellerie fédérale – éventuellement à travers la task force pour le vote par internet – pourrait jouer le rôle principale dans la communication avec les partis politiques, la société civile et le grand public.

D. Dépouillement

Les membres de la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH ont participé de manière restreinte au déballage des bulletins de vote envoyé par la poste et au dépouillement des suffrages juste avant et après la fermeture des bureaux de vote. Tous les cantons connaissent des déroulements différents. En générale, le responsable du bureau de vote compte après la fermeture du bureau les cartes d'électeurs pour déterminer le nombre de suffrage. Ensuite, les bulletins de vote dans les urnes et les cartes d'électeurs ont été dépouillés au niveau communal ou cantonal.

Le dépouillement nécessite beaucoup de travail du aux multiples possibilités de vote. Les bulletins de vote pour le Conseil national sont divisés en listes altérées et listes inaltérées. Les bulletins inaltérés sont comptés comme « vote en bloc » pour les partis politiques respectifs. Les bulletins altérés sont contrôlés soigneusement pour assurer qu'ils ne sont pas nuls. Ensuite, les suffrages sont comptés individuellement pour chaque candidat. Les bulletins de vote sont transmis à une deuxième équipe qui transfère les données à l'ordinateur sous forme d'une table électronique.

⁴³ Conseil de l'Europe, 2011, *E-Voting Handbook*, paragraphe 5.1.1.

⁴⁴ Jusqu'à présent, deux rapports ont été publiés; en 2002 (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/veD.pdf>) ainsi qu'au 2006 (<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/5459.pdf>). Un troisième rapport est prévu pour 2012.

La mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH a pu observer plusieurs niveaux de sécurité dans les centres de dépouillement visités. Dans le centre de dépouillement de la ville de Thoune dans le canton de Berne, le niveau de sécurité est haut : Toutes les enveloppes qui contiennent des bulletins de vote doivent être signées avant la remise à une autre équipe dans le centre. A Genève, les voix sur tous les bulletins de vote sont transférées deux fois par deux équipes indépendantes à l'ordinateur pour assurer un dépouillement exact. Dans quelques autres centres de dépouillement, les mesures de sécurité étaient moins sévères ce qui pourrait potentiellement mettre en danger le secret de vote, l'intégrité des bulletins de vote ou celle du dépouillement.

L'habitude des cantons de commencer avec le dépouillement déjà avant la fermeture des bureaux de vote augmente potentiellement le danger que des résultats intermédiaires soient rendus publics et influencent des électeurs. Ce danger est réduit à Bâle-Ville avec l'obligation pour les membres des autorités électorales de tenir les informations secrètes tant que le dépouillement ne soit pas terminé. A Genève, ce danger n'existe pas car le dépouillement ne peut que commencer une fois que les bureaux de vote soient fermés.

Comme dans le cadre de l'organisation des élections, les cantons pourraient profiter d'une comparaison systématique de leurs méthodes de dépouillement et adopter des bonnes pratiques.

La majorité des cantons utilisent des systèmes électroniques pour le dépouillement et la vue d'ensemble tabulaire. Dans le canton de Vaud, la production de la vue d'ensemble à l'ordinateur a résulté en quelques problèmes techniques ; la surcharge du système – qui a plus que 10 ans - a retardé la publication des résultats de plusieurs heures.⁴⁵ Dans le canton d'Argovie, la MEE de l'OSCE/BIDDH a pu observer quelques problèmes mineurs lors du transfert des données du système de vote par internet à la vue d'ensemble tabulaire. Aucun de ces événements ne semble avoir sérieusement mis en danger l'intégrité des élections, le dépouillement ou la mise en valeur des résultats.

Il est recommandé de vérifier à quel point tous les systèmes électroniques qui sont utilisés lors des élections remplissent les mêmes standards spécifiques et testables pour arriver à une certification de ces systèmes.

Une procédure expérimentée passe par le contrôle complet de tous les systèmes techniques utilisés lors des élections – comme les applications pour le répertoire, le dépouillement et l'analyse – par un organisme indépendant.

XIV. PLAINTES ET OBJECTIONS

A. Cadre légale pour déposer des plaintes

La législation suisse permet une évaluation judiciaire effective de tous les aspects du processus électoral. Dans les faits, il semble avoir que très peu de plaintes formelles liées aux élections et la majorité des contestations sont traitées rapidement sans faire appel à un tribunal.

⁴⁵ Communiqué de presse du service d'information et de communication du canton de Vaud, 25 octobre 2011, confirmé directement vis-à-vis de la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH par la Chancellerie cantonale.

Le mécanisme pour la résolution des conflits qui concernent les élections au Conseil national sont définis dans la loi fédérale sur les droits politiques. En première instance, une plainte doit être déposée au plus tard trois jours après la publication des résultats auprès du gouvernement cantonal. Ces autorités ont dix jours pour prendre une décision et ordonner les mesures convenables s'il y a eu des irrégularités.

Les autorités cantonales peuvent renvoyer une plainte sans enquête s'ils considèrent l'importance et la nature des éventuelles irrégularités pas relevant pour le résultat des élections. Les gouvernements cantonaux doivent impérativement informer la Chancellerie fédérale de toutes les plaintes. Jusqu'à trois jours après la décision du gouvernement cantonal un appel peut être déposé au tribunal fédéral ; ce droit est inscrit dans la Constitution fédérale. Par contre, pour la décision du tribunal fédérale aucun délai n'a été défini. Le délai pour une plainte contre un résultat de vote s'expire trois jours après la publication des résultats à la feuille officielle cantonale.

Dans le cas des élections au Conseil des Etats, les conflits sont réglés sur la base des législations cantonales. Les plaintes doivent être déposées soit à l'adresse du gouvernement cantonale, la chancellerie cantonale ou encore le tribunal administrative d'un canton. Le tribunal fédéral est de nouveau l'instance compétente pour les appels contre les décisions cantonales. Les interlocuteurs de la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH n'ont pas articulé des préoccupations concernant les variations cantonales.

B. Plaintes déposées

Selon les informations de la Chancellerie fédérale, trois plaintes ont été déposé avant les élections auprès des instances cantonales et onze plaintes additionnelles après les élections. Deux plaintes avant les élections concernaient l'impression incorrecte des bulletins de vote et la troisième plainte critiquait l'envoi tardif des documents de vote. Les autorités ont ordonné le recours juridique conforme.⁴⁶

Dans les cantons de Wallis et Zoug, deux plaintes ont été déposé contre le système de vote utilisé lors des élections fédérales. Les réclamants demandaient dans les deux cas qu'un nouveau système soit développé. Les deux plaintes ont été rejetées. Une troisième plainte dans le canton de Thurgovie a été traite de façon irréfléchi par les autorités.

Les huit autres plaintes qui ont été déposé après les élections concernaient tous le canton du Tessin. Les plaintes s'opposaient contre la décision du gouvernement cantonale, de déterminer le vainqueur en faisant une loterie à l'ordinateur entre deux candidats avec le même nombre de suffrage. Marco Romano et Monica Duca Widmer – les deux candidats pour la PDC – ont reçu le

⁴⁶ Au canton de Genève, une plainte a été déposée parce que le prénom d'un candidat n'avait pas été imprimé correctement sur le bulletin de vote. Comme il n'était plus possible d'imprimer des nouveaux bulletins de vote et de les distribuer aux électeurs, l'autorité électorale a informé les électeurs de cette faute par une lettre séparée. De suite, un autre parti a déposé une plainte contre les autorités cantonales en demandant l'annulation des élections à cause des bulletins de vote incorrecte et la lettre du gouvernement qui donnait au parti du candidat concerné une plateforme publicitaire supplémentaire. Cette plainte a été refusée. Dans le canton de Soleure, un parti politique a déposé plainte au gouvernement cantonal pour des fausses informations sur le bulletin de vote. Le gouvernement a rejeté la plainte, mais a demandé au même temps aux électeurs dans un communiqué de presse de vérifier leurs bulletins de vote. De suite, quelques bulletins qui ont été imprimés incorrectement, on pu être retrouvé et remplacé. Le parti a décidé de ne pas faire recours contre la décision du gouvernement cantonal. Au canton Bâle-Ville finalement, un suisse de l'étranger s'est plaint pour ne pas avoir reçu le matériel de vote à temps. Mais au moment de la plainte, le délai pour l'envoi des documents n'avait pas encore échoué et de suite, la plainte a été rejetée.

jour des élections 23'979 voix chacun. Après la loterie le 25 octobre, le gouvernement tessinois déclarait Monica Duca Widmer comme gagnante et nouvelle conseillère nationale. Après cela, plusieurs citoyens ont déposé des plaintes pour divers raisons, entre autre pour des irrégularités prétendues dans certains bureaux de vote ainsi que pour des questions procédurales de la loterie. Toutes les plaintes ont été déboutées par le gouvernement cantonal. De suite, cinq réclamants ont fait appel au Tribunal fédérale. De ces appels, deux ont été refusé pour des raisons procédurales, deux réclamants avaient demandé que le dépouillement des suffrages soit refaite ce que le tribunal fédéral a jugé comme étant inadmissible. Enfin, le tribunal donnait suite au dernier recours et ordonnait une nouvelle loterie, cette fois-ci manuelle. La loterie publique avait lieu le 25 novembre et Marco Romano était déclare vainqueur des élections au Conseil national.⁴⁷

C. Plaintes contre la couverture médiatique

Des plaintes contre la presse écrite peuvent être déposées au conseil suisse de la presse. La mission d'évaluation électorale de l'OSCE/ODIHR a été informé d'une plainte inofficielle d'un candidat qui argue une couverture médiatique insuffisante.

Pour les stations de radio et de télévision existe un mécanisme de plainte sur trois niveaux, avec les médiateurs, l'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision AIEP et la possibilité de faire appel devant le tribunal fédérale. La plus grande partie des plaintes sont réglé directement entre les parties opposantes sans plainte officielle. Environ 15 plaintes – la majorité des candidats qui prétendait de ne pas avoir reçu un part de temps d'émission juste – ont été envoyées aux médiateurs. Dans un cas, une personne a fait appel à l'autorité indépendante d'examen de plaintes en matière de radio-télévision qui a rejeté l'appel⁴⁸. Les médiateurs ont 40 jours pour rendre en verdict tandis que pour l'AIEP et les tribunaux un tel délai fixé n'existe pas. En réalité, les plaintes en rapport avec les élections sont traitées en générale promptement.

Il est recommandé d'introduire des délais brefs et obligants pour traiter les plaintes contre les stations de télé et de radio en rapport avec les élections de façon efficace.

⁴⁷ La chancellerie fédérale a informé l'OSCE/BIDDH qu'un dernier recours contre l'élection de Marco Romano a été déposé le 5 janvier 2012; ce recours a été rejeté par le tribunal fédéral.

⁴⁸ Un petit parti a réclamé de la TSR, la chaîne d'information de droit public autant de temps d'émission qu'il a été attribué aux autres partis. L'AIEP a décidé que les stations ont une certaine liberté de la façon comment ils présentent les candidats et qu'il n'y a pas d'obligation d'allouer à chaque parti exactement le même temps d'émission. La chancellerie fédérale a informé l'OSCE/ODIHR que la plainte a été retirée en suite.

ANNEXE: RESULTATS OFFICIELS

Conseil national

Partis politiques	sièges	Stimmenanteil
Union démocratique du centre	54	26.6
Parti socialiste Suisse	46	18.7
Parti libéral-radical	30	15.1
Parti démocrate-chrétien	28	12.3
Les Verts	15	8.4
Les Verts-Liberaux	12	5.4
Parti bourgeois-démocratique	9	5.4
Parti évangélique	2	2.0
Lega dei Ticinesi	2	0.8
Parti chrétien-social	1	0.6
Mouvement Citoyens Genevois	1	0.4

Source: Assemblée fédérale

<http://www.parlamentswahlen-2011.ch/eckdaten-nationalrat.html>

Conseil des Etats

Partis politiques	Sièges
Parti démocrate-chrétien	13
Parti libéral-radical	11
Parti socialiste Suisse	11
Union démocratique du centre	5
Les Verts	2
Les Verts-Liberaux	2
Parti bourgeois-démocratique	1
Indépendant	1

Source: Assemblée fédérale

<http://www.parlamentswahlen-2011.ch/conseil-des-etats-les-elections-en-chiffres.html>

A propos de l'OSCE/BIDDH

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) est la principale institution de l'OSCE aidant les Etats participants « à assurer le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à observer les règles de l'Etat de droit, à promouvoir les principes de la démocratie et, à cet égard, à édifier, renforcer et protéger les institutions démocratiques ainsi qu'à favoriser la tolérance à tous les niveaux de la société » (Document d'Helsinki, 1992). Cet ensemble de principes constitue ce que l'on appelle la « dimension humaine » de l'OSCE.

Basé à Varsovie en Pologne, le BIDDH a tout d'abord porté le nom de Bureau des élections libres. Créé lors du Sommet de Paris en 1990, il a débuté ses activités en mai 1991. Le Bureau a changé de nom au bout d'un an pour prendre en compte l'extension de son mandat aux questions relatives aux droits de l'homme et à la démocratisation. Le personnel du Bureau compte aujourd'hui plus de 130 personnes.

Le BIDDH est la première agence en Europe spécialisée dans le domaine de l'observation électorale. Il coordonne et organise le déploiement de nombreuses missions d'observation. Des milliers d'observateurs évaluent chaque année la conformité des élections dans la région OSCE avec la législation nationale et les normes internationales en la matière. La méthodologie unique du Bureau permet une évaluation approfondie de toutes les étapes du processus électoral. Par le biais de projets d'assistance, le BIDDH aide les Etats participants à améliorer leur législation électorale.

Les activités de démocratisation du Bureau comprennent des projets relatifs à l'état de droit, à la gouvernance démocratique, aux migrations et la liberté de circulation, à l'égalité des genres et l'amélioration de la législation. Chaque année, le BIDDH met en œuvre des programmes de coopération pour soutenir le développement des institutions démocratiques.

Le BIDDH a également pour objectif d'aider les Etats participants à appliquer leurs engagements en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales. A cet effet, le BIDDH travaille en étroite coopération avec une grande diversité de partenaires afin de renforcer leurs capacités institutionnelles.

Le bureau apporte également son expertise dans des domaines aussi variés que la protection des personnes dans le cadre de la lutte contre le trafic des êtres humains, la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, l'apprentissage, l'enseignement et le contrôle du respect des droits de l'homme et la sensibilisation aux droits des femmes.

Le programme de tolérance et de non-discrimination du BIDDH aide les Etats participants à respecter leurs engagements vis-à-vis de l'OSCE et à multiplier leurs efforts afin de combattre les crimes et incidents motivés par la haine, le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et les autres formes d'intolérance. Dans ce domaine, le BIDDH soutient les processus de réforme de la législation, la formation des forces de l'ordre, la surveillance et le suivi des réponses aux crimes et incidents motivés par la haine. Le bureau soutient également les activités d'éducation pour promouvoir les principes de tolérance, de respect et de compréhension mutuelle.

Le BIDDH conseille les Etats participants sur les politiques à conduire à l'égard des Roms et Sinti. Il s'attache également à promouvoir les activités de renforcement des capacités institutionnelles, au développement de réseaux d'information liant les communautés de Roms et Sinti entre elles et œuvre à l'implication de représentants de ces communautés dans la prise de décision publique.

Toutes les activités du BIDDH sont menées en étroite coordination et coopération avec les Etats participants de l'OSCE, les institutions de l'OSCE et ses missions sur le terrain ainsi qu'avec d'autres organisations internationales.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site internet du BIDDH.

www.osce.org/odihr.