



**Doc. 16297 – Recueil des amendements écrits**  
27/01/2026

**(Version finale)**

## **Les élections en temps de crise**

<b>Table des matières</b>	<b>Page</b>
A. Projet de résolution .....	2
B. Projet de recommandation .....	8

## A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que des élections libres et équitables, fondées sur le suffrage universel, égal, libre, secret et direct, constituent la pierre angulaire de la gouvernance démocratique et une exigence fondamentale de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n°5).
2. Les crises, et les réponses que l'État doit y apporter, peuvent avoir des implications profondes pour les droits et libertés, ainsi que pour le fonctionnement des institutions démocratiques. La pandémie de covid-19, les attentats terroristes, les catastrophes naturelles et, plus grave encore, la guerre d'agression à grande échelle menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, ont tous exercé une pression considérable sur les États membres du Conseil de l'Europe, nécessitant des mesures exceptionnelles pour maintenir les processus démocratiques.
3. L'Assemblée constate que de nos jours, les élections se déroulent rarement dans des conditions normales. La polarisation, la désinformation généralisée, l'ingérence étrangère, les cyberattaques, les perturbations liées au climat et les répercussions des conflits ont créé un contexte persistant de risque et de vulnérabilité pour les processus électoraux dans les États membres du Conseil de l'Europe et dans le monde entier. Ces pressions s'ajoutent à des tendances plus générales de recul démocratique, notamment les restrictions à la liberté d'expression et de réunion, qui sont essentielles à la conduite d'une campagne ouverte et à une concurrence politique véritable. Les crises ne doivent donc pas être considérées uniquement comme des perturbations exceptionnelles, mais comme un défi structurel de notre époque qui exige adaptation et résilience à toutes les étapes du cycle électoral.
4. Lorsque des élections sont prévues ou ont lieu pendant de telles crises, les risques pour l'intégrité démocratique sont amplifiés. Le report des élections et leur déroulement dans des conditions contraignantes peuvent tous deux comporter des risques pour la légitimité démocratique. Des lacunes peuvent apparaître dans les cadres constitutionnels et juridiques régissant les élections, et la capacité des institutions à réagir efficacement à des circonstances exceptionnelles est soumise à de fortes tensions.
5. En outre, les restrictions imposées aux campagnes électorales, à la participation électorale, à l'égalité de participation et à l'observation des élections compromettent l'intégrité du processus électoral et, en fin de compte, la légitimité des résultats, ce qui peut constituer un risque majeur pour les démocraties. Ces conditions soulignent la nécessité de développer davantage des cadres et des pratiques permettant de garantir des élections sûres, techniquement fiables et crédibles, tout en préservant les droits fondamentaux et en assurant la confiance du public dans les processus électoraux.

6. L'urgence de mettre à jour les concepts de sécurité nationale et d'améliorer la sécurité électorale a été mise en évidence par la guerre d'agression à grande échelle menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et par ses menaces hybrides à l'encontre des États membres du Conseil de l'Europe.
7. L'Assemblée rappelle que les Principes de Reykjavik pour la démocratie, approuvés par les chefs d'État et de gouvernement en mai 2023, expriment la détermination commune «[d']organiser les élections conformément aux normes internationales et [de] prendre toutes les mesures adéquates pour prévenir toute ingérence dans les systèmes et processus électoraux». L'Assemblée souligne que la garantie d'élections crédibles en temps de crise est un élément central de cet engagement.
8. S'appuyant sur la Conférence de Berne de 2023 intitulée «Les élections en temps de crise: défis et opportunités» et faisant écho aux travaux du Conseil de l'Europe en faveur d'un Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe, l'Assemblée souligne que la sauvegarde de l'intégrité électorale doit être au cœur des efforts visant à protéger et à revitaliser la démocratie en Europe.
9. Le Conseil de l'Europe offre depuis longtemps un cadre pour la sauvegarde du droit à des élections libres. Grâce aux travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, aux activités de l'Assemblée, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et du Conseil pour les élections démocratiques, les États membres ont accès à un ensemble unique et complet de principes, de lignes directrices et de mécanismes de suivi concernant la conduite d'élections démocratiques. Ensemble, ces instruments, qui vont de la définition de normes à la supervision et à la coopération technique à toutes les étapes du processus électoral, constituent le cycle électoral du Conseil de l'Europe. Ces instruments protègent et promeuvent le patrimoine électoral européen et offrent un cadre commun pour le maintien de l'intégrité électorale, qui est tout aussi pertinent en temps de crise qu'en temps normal.
10. Dans le cadre de son engagement continu en faveur d'élections libres et équitables, l'Assemblée observe les élections depuis plus de 40 ans. Elle a intégré des activités de coopération électorale avec les organes d'administration électorale afin de soutenir la mise en œuvre des recommandations issues des missions d'observation des élections, de la Commission de Venise et des organes de suivi du Conseil de l'Europe. La création en 2025 de l'Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables constitue une nouvelle étape dans le renforcement du rôle de l'Assemblée pour relever les défis liés aux tendances électorales contemporaines.
11. Faisant écho à l'appel lancé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en faveur d'un Nouveau Pacte Démocratique visant à protéger et à renforcer la démocratie en Europe, l'Assemblée demande que des efforts résolus soient déployés pour que les enseignements tirés des processus électoraux lors des

crises récentes se traduisent par des réformes opportunes et efficaces.

12. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée souligne que la sauvegarde de l'intégrité électorale en temps de crise nécessite une approche globale. Celle-ci englobe des mesures juridiques et procédurales claires pour réglementer les situations d'urgence, l'adaptation opérationnelle et le renforcement de la coopération entre les institutions étatiques, le renforcement de la résilience de la société face aux situations de crise et aux menaces d'ingérence étrangère, des méthodologies d'observation des élections solides et adaptables, l'innovation et la préparation aux défis numériques et techniques, ainsi que des stratégies spécifiques pour les élections organisées dans des situations d'urgence prolongées ou dans des contextes post-conflit.
13. En ce qui concerne la préparation juridique et institutionnelle, l'Assemblée encourage les États membres du Conseil de l'Europe:
  - 13.1. à procéder à des évaluations régulières et en temps utile des lois, règles et procédures électorales afin de renforcer la résilience, la souplesse et l'adaptabilité en période de crise;
  - 13.2. à veiller à ce que la législation constitutionnelle et électorale prévoie des dispositions claires pour la tenue d'élections en situation d'urgence, y compris des critères clairs et limités pour le report, conformément aux principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de temporalité;
  - 13.3. à prévoir que les décisions visant à reporter ou à modifier substantiellement les élections requièrent l'approbation du parlement, de préférence à la majorité qualifiée, soient prises après consultation de toutes les parties prenantes concernées, en particulier les partis politiques, et bénéficient d'un large soutien dans l'ensemble du spectre politique. Ces décisions devraient être limitées dans le temps et soumises au contrôle judiciaire d'une cour indépendante et impartiale;
  - 13.4. à veiller à ce que toute modification de la législation électorale liée à une situation d'urgence soit consultative, transparente et implique toutes les parties prenantes concernées, y compris les partis politiques, la société civile, les médias et le grand public;
  - 13.5. à éviter les modifications tardives de la loi électorale et à veiller à ce que les modifications apportées pour s'adapter aux situations d'urgence soient limitées dans leur portée, largement consensuelles et clairement communiquées au public;
  - 13.6. à envisager la création d'un réseau national de coopération électorale qui rassemble les autorités électorales et les services ou agences administratifs et opérationnels concernés, notamment dans les domaines de la sécurité, des situations d'urgence civile, de la cyberdéfense et de la communication.

14. Afin de renforcer la préparation opérationnelle et les capacités institutionnelles, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:
  - 14.1. à procéder à des évaluations complètes des risques afin d'évaluer la solidité des processus électoraux face à des crises potentielles, et à élaborer des plans d'urgence pour remédier aux vulnérabilités identifiées;
  - 14.2. à renforcer l'indépendance, les capacités et les ressources des organes d'administration électorale;
  - 14.3. à institutionnaliser les processus de gestion des crises pour les organes d'administration électorale et les organes étatiques concernés, y compris la planification coordonnée de scénarios et des simulations afin de garantir la continuité électorale en cas d'urgence;
  - 14.4. à adapter les modalités de vote afin de garantir l'égalité de participation dans les situations d'urgence;
  - 14.5. à garantir la transparence et la confiance du public en élaborant des stratégies claires de communication de crise par les organes d'administration électorale et les autres partenaires.
15. Compte tenu de la nécessité de renforcer la résilience pour contrer les risques d'ingérence étrangère visant à compromettre l'intégrité et les processus électoraux, l'Assemblée invite instamment les États membres du Conseil de l'Europe:
  - 15.1. à élaborer des stratégies globales pour lutter contre la désinformation et l'ingérence étrangère malveillante, notamment en adoptant des approches globales de résilience électorale qui impliquent les partis politiques, les agences de sécurité, les universités, la société civile et les médias;
  - 15.2. à renforcer la protection des infrastructures électorales contre les cyberopérations étrangères et les manipulations techniques, notamment par des audits indépendants, des tests de résistance réguliers et des mesures de transparence;
  - 15.3. à renforcer la capacité à suivre, analyser et anticiper les cyberattaques et à développer des capacités d'alerte précoce;
  - 15.4. à améliorer les stratégies d'éducation de l'électorat en matière d'intégrité de l'information, notamment en encourageant la vérification des faits et l'éducation aux médias et à l'information.
16. Affirmant que l'observation des élections fait partie intégrante de la transparence électorale, l'Assemblée:
  - 16.1. invite les États membres du Conseil de l'Europe à faciliter la présence des observateurs internationaux, même dans les situations d'urgence, notamment en leur adressant des invitations permanentes;
  - 16.2. soutient l'élaboration d'un cadre commun pour l'observation internationale des élections qui garantisse la qualité et l'intégrité de l'observation en temps de crise et permette une adaptation méthodologique rapide, y compris l'observation à distance et hybride;

- 16.3. appelle à l'utilisation de méthodes d'observation adaptées et innovantes, telles que les réunions avec les parties prenantes et le suivi à long terme à distance, sans nuire à l'intégrité globale de l'observation.
17. Reconnaissant que certaines crises ne sont pas des perturbations temporaires, mais des états d'urgence prolongés ayant de profondes implications pour la gouvernance démocratique, l'Assemblée:
- 17.1. rappelle sa Résolution 2605 (2025) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», et réaffirme que, conformément aux normes démocratiques internationales, des élections ne peuvent être organisées sous la loi martiale;
- 17.2. appelle à un soutien continu aux États membres touchés par des conflits ou des situations d'urgence prolongées, en accordant une attention particulière à l'Ukraine, afin de permettre la tenue d'élections sûres, inclusives et crédibles, conformes aux normes européennes et internationales, dès que les conditions le permettront.
18. En ce qui concerne son propre travail, l'Assemblée devrait:
- 18.1. renforcer davantage la cohérence, l'impact et la visibilité de son action dans le domaine électoral, en s'appuyant sur ses travaux délibératifs, ses missions d'observation des élections, la coopération et l'Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables;
- 18.2. renforcer le cycle électoral du Conseil de l'Europe en tant qu'outil complet couvrant toutes les étapes du processus électoral et promouvoir activement cet outil dans le cadre de ses activités;
- 18.3. intensifier la coopération avec les partenaires internationaux afin de protéger la résilience et l'intégrité électorales en temps de crise, et veiller à ce que les méthodes d'observation des élections évoluent en fonction des pratiques électorales contemporaines et des menaces actuelles, en accordant une attention particulière à la numérisation et à la cybersécurité;
- 18.4. envisager d'observer les élections nationales et les référendums dans les États membres qui ne font l'objet d'aucune forme de suivi afin de promouvoir davantage

**Amendement 1**

**Déposé par M. Oleksii GONCHARENKO, M. Arminas LYDEKA, Mme Iryna KONSTANKEVYCH, Mme Larysa BILOZIR, M. Paweł JABŁOŃSKI, M. Heinrich KOCH, M. Serhii SOBOLIEV, Mme Yevheniia KRAVCHUK, M. Achim KÖHLER**

*Dans le projet de résolution, après le paragraphe 17.1, insérer le paragraphe suivant:*

*«rappelle que la Fédération de Russie a, à plusieurs reprises, contraint des civils ukrainiens dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine à participer à de prétendus processus électoraux, notamment aux élections locales de 2023, et aux «élections» présidentielles de 2024. De telles pratiques constituent une violation des principes fondamentaux du droit international, notamment de la Charte des Nations Unies, et ne font qu'affaiblir davantage toute prétention à la légitimité de ces élections;»*

des processus électoraux libres, équitables et transparents dans toute l'Europe et d'assurer l'échange des meilleures pratiques;

- 18.5. évaluer ses propres méthodes et procédures d'observation des élections, notamment à la lumière des risques et des évolutions liés à la numérisation des campagnes électorales et de la gestion des élections;
- 18.6. promouvoir activement et participer à des échanges de vues et d'expériences réguliers entre les commissions électorales centrales des États membres et des partenaires, en mettant particulièrement l'accent sur les menaces qui pèsent sur les processus électoraux et les mesures visant à préserver leur intégrité et leur résilience;
- 18.7. contribuer activement à l'élaboration en cours du Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe, en veillant à ce que la protection et la résilience des processus électoraux soient au cœur des efforts plus larges visant à renforcer les fondements démocratiques de l'Europe.

## B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution... (2026) «Les élections en temps de crise», souligne que les crises récentes telles que les pandémies, les catastrophes naturelles, les attentats terroristes, les conflits armés et les menaces hybrides ont exposé les processus électoraux à des risques graves de perturbation et ont remis en cause les garanties institutionnelles.
2. Ces crises mettent en péril l'organisation pratique des élections et risquent d'avoir de graves répercussions sur les droits et libertés fondamentaux essentiels à la participation démocratique.
3. L'Assemblée se déclare gravement préoccupée par le fait que les élections se déroulent de plus en plus rarement dans des conditions normales. La polarisation, la désinformation systémique, l'ingérence étrangère, les cyberattaques, les perturbations liées au climat et les répercussions des conflits ont créé un contexte persistant de risque et de vulnérabilité pour les processus électoraux.
4. L'Assemblée souligne que des élections libres et équitables sont la pierre angulaire des sociétés démocratiques. Des processus électoraux indépendants, transparents et résilients sont indispensables tant pour la confiance des citoyen·nes dans les institutions publiques que pour la compétitivité de l'environnement électoral.
5. À cet égard, l'Assemblée rappelle le vaste acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine électoral, notamment les travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les activités d'observation des élections de l'Assemblée elle-même.
6. S'appuyant sur la conférence parlementaire de Berne de 2023 intitulée «Les élections en temps de crise» et faisant écho aux travaux du Conseil de l'Europe en faveur d'un Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe, l'Assemblée souligne que la sauvegarde de l'intégrité électorale doit être au cœur des efforts visant à protéger et à revitaliser la démocratie en Europe.
7. Compte tenu du rôle central joué par le Conseil de l'Europe dans la garantie de l'intégrité électorale, l'Assemblée demande au Comité des Ministres:
  - 7.1. de renforcer la cohérence et la visibilité des travaux du Conseil de l'Europe sur la résilience électorale, notamment en élaborant un ensemble de normes pour la préparation des élections en situation de crise et en renforçant le cycle électoral de l'Organisation en tant qu'outil complet couvrant toutes les étapes du processus électoral;
  - 7.2. d'améliorer le soutien apporté aux États membres dans la révision de leurs cadres juridiques et institutionnels afin de mettre en place des mécanismes clairs, proportionnés et transparents pour la tenue ou le report d'élections en

cas d'urgence, conformément aux normes européennes et internationales;

- 7.3. de promouvoir une coopération accrue entre les parties prenantes concernées afin de renforcer la résilience de l'ensemble de la société face à la désinformation, aux cyberattaques et à l'ingérence étrangère, en particulier pendant les périodes électorales;
- 7.4. de promouvoir des échanges réguliers entre les commissions électorales centrales des États membres et les partenaires internationaux sur les menaces qui pèsent sur les processus électoraux et les mesures visant à renforcer leur intégrité et leur résilience, en s'appuyant sur des forums tels que la Conférence européenne des organes d'administration électorale et en les renforçant;
- 7.5. de continuer à fournir un soutien, notamment par le biais d'une assistance technique et de programmes de coopération, aux États membres touchés par des conflits ou des situations d'urgence prolongées, en accordant une attention particulière à l'Ukraine, afin de permettre la tenue d'élections sûres, inclusives et crédibles, conformes aux normes européennes et internationales, dès que les conditions le permettront.