

## Résolution 2593 (2025)<sup>1</sup>

# L'ingérence étrangère: une menace pour la sécurité démocratique en Europe

Assemblée parlementaire

1. L'ingérence intentionnelle, secrète et manipulatrice exercée par des puissances étrangères, leurs mandataires ou des acteurs privés met en péril la sécurité, les valeurs démocratiques et la gouvernance dans toute l'Europe. Cette ingérence étrangère vise à porter atteinte à la souveraineté, à déstabiliser les systèmes politiques, à affaiblir la confiance du public et à altérer les processus démocratiques. Ces agissements orchestrés continuent à augmenter en volume et en rapidité, ciblant les fondements des sociétés européennes et tentant d'exploiter les principes démocratiques comme autant de vulnérabilités systémiques.
2. L'Assemblée parlementaire reconnaît que l'ingérence étrangère, sous ses nombreuses formes, constitue une menace grave et persistante pour la sécurité démocratique. Elle condamne les manœuvres intentionnelles et systématiques d'acteurs étrangers qui cherchent à affaiblir les mécanismes et les institutions démocratiques et électoraux.
3. L'Assemblée constate que les ingérences hostiles provenant de la Fédération de Russie se sont intensifiées depuis le début de sa guerre d'agression à grande échelle contre l'Ukraine. Cette tendance est illustrée par les efforts considérables qui ont été déployés pour diffuser de fausses informations, financer secrètement des campagnes politiques et acheter des voix lors de l'élection présidentielle et du référendum constitutionnel qui se sont tenus en République de Moldova le 20 octobre 2024. En outre, la déstabilisation de l'élection présidentielle roumaine du 24 novembre 2024, par la manipulation de la technologie numérique et de l'intelligence artificielle orchestrée depuis l'étranger, met en évidence l'urgente nécessité de renforcer les processus démocratiques face aux menaces hostiles et aux comportements inauthentiques coordonnés en ligne.
4. Cette activité s'inscrit dans un schéma plus large qui inclut des tentatives d'ingérence de la Fédération de Russie dans les processus électoraux et les référendums à travers le continent au cours de la dernière décennie, avec des preuves d'ingérence secrète lors du référendum sur le Brexit de 2016 au Royaume-Uni, de l'élection présidentielle américaine de 2016, du coup d'État de 2017 des dirigeants du gouvernement régional catalan contre l'ordre constitutionnel espagnol, de l'élection présidentielle française de 2017, des élections présidentielles roumaine et moldave de 2024, et dans la politique allemande.
5. Les médias sociaux sont un instrument clé pour les régimes autoritaires qui veulent diffuser des informations fausses et trompeuses dans le cadre d'une politique d'État. Parmi les personnes qui se livrent à des activités de ce type figurent de soi-disant «journalistes», «blogueurs» et «influenceurs» qui, financés par les autorités russes, diffusent une propagande déguisée. Présentés comme des «journalistes indépendants» et touchant un large public, ils contribuent systématiquement à promouvoir la propagande russe pour diviser la société européenne et déstabiliser les pays européens de l'intérieur, pour justifier l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et pour manipuler l'opinion publique en faveur de la Fédération de Russie.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 8 avril 2025 (12<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup> séances) (voir [Doc. 16131](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: M<sup>me</sup> Zanda Kalniņa-Lukaševica). *Texte adopté par l'Assemblée* le 8 avril 2025 (13<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2292 \(2025\)](#).



6. En plus de s'ingérer dans les processus électoraux et les référendums, la Fédération de Russie s'immisce activement dans la vie politique et sociale européenne en utilisant des méthodes hybrides, notamment la diffusion systématique de désinformation et de propagande. Pour ce faire, elle se sert de médias financés par l'État russe, dont RT (anciennement *Russia Today*) et Sputnik, ainsi que de médias affiliés à la Fédération de Russie ou financés par elle, et mène des actions coordonnées sur les plateformes de réseaux sociaux.
7. Il existe une autre forme d'ingérence étrangère, exercée par des oligarques et des personnalités influentes russes qui résident en Europe et utilisent leurs avoirs pour exercer des pressions politiques et financières sur les États membres.
8. L'Assemblée reconnaît que la Fédération de Russie utilise tous les moyens à sa disposition pour influencer les politiques étrangères et intérieures des pays européens, y compris en développant de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes de manipulation, et qu'elle peut utiliser des représentants de prétendus mouvements anti-guerre dans des opérations d'information et d'autres opérations spéciales.
9. Les démocraties doivent se défendre contre la menace que constitue l'ingérence étrangère et chercher à s'adapter à cet environnement international de plus en plus hostile où les principes de souveraineté, d'autodétermination et de démocratie sont attaqués. La résilience des institutions démocratiques est essentielle pour contrer ces dangers et faire en sorte que les valeurs des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit soient respectées.
10. Il est également indispensable de trouver un juste équilibre dans la lutte contre l'ingérence étrangère. Les mesures qui visent à contrer l'abus d'influence ou à renforcer la transparence doivent être conformes aux normes des droits humains, en particulier celles qui protègent la liberté d'expression, d'association, de réunion, ainsi que la liberté de pensée, de conscience et de religion. Des lois trop restrictives élaborées sans tenir dûment compte de cet équilibre risquent d'étouffer les activités démocratiques légitimes et la liberté d'expression, d'affaiblir la mobilisation de la société civile ou d'être utilisées abusivement à des fins politiques.
11. L'Assemblée souligne que l'édification de sociétés résilientes dotées d'institutions démocratiques fortes, d'une société civile active et éclairée, et d'une gouvernance transparente est le moyen le plus efficace de contrer l'ingérence étrangère et de garantir la sécurité démocratique.
12. Les mesures qui visent à améliorer la transparence dans la vie publique pour lutter contre l'ingérence étrangère doivent être mises en œuvre de manière à respecter et à préserver les libertés et l'autonomie des organisations de la société civile. Si la sauvegarde des intérêts nationaux est cruciale, les mesures de transparence ne doivent pas servir de prétexte pour imposer des restrictions injustifiées aux acteurs de la société civile, qui jouent un rôle fondamental dans la promotion des valeurs démocratiques, de la responsabilité publique et de la cohésion sociale.
13. L'Assemblée note que le Conseil de l'Europe dispose d'un large éventail de normes et de lignes directrices internationales qui visent à renforcer la résilience démocratique et qui sont pertinentes pour lutter contre l'ingérence étrangère. Il s'agit notamment des mesures dont l'objectif est d'assurer la transparence et de faire respecter le principe de responsabilité dans la vie publique, les normes et les lignes directrices internationales qui s'appliquent au financement des partis politiques et aux élections, ainsi que les stratégies de lutte contre la désinformation. Ces instruments sont renforcés par la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225, «la Convention de Vilnius»), qui vise à combler les lacunes juridiques qui peuvent résulter de l'évolution rapide des technologies.
14. L'Assemblée rappelle que, lors de leur 4<sup>e</sup> Sommet tenu à Reykjavík en 2023, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont réaffirmé leur engagement à lutter contre la désinformation, qui constitue une menace pour la démocratie et la paix, d'une manière qui soit compatible avec le droit international et le droit à la liberté d'expression et à la liberté d'opinion, ainsi que leur engagement à prendre des mesures appropriées contre l'ingérence dans les systèmes et processus électoraux.
15. L'Assemblée souligne la nécessité de mettre en place des stratégies globales et intégrées pour lutter contre l'utilisation de tactiques d'ingérence étrangère multiformes. Elle encourage l'adoption d'une approche mobilisant la société tout entière, qui inclue les parlements, les gouvernements, les organismes publics, les pouvoirs locaux, les entreprises privées, les journalistes, la société civile et les citoyens pour renforcer la résilience de la société et contrer les opérations d'ingérence étrangère.

16. Compte tenu de la menace que l'ingérence étrangère fait peser sur la sécurité démocratique, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:

16.1. à intégrer la menace d'ingérence étrangère dans des cadres de sécurité nationale qui tiennent compte de la nature interconnectée des activités hostiles qui sont menées dans les domaines cybernétique, économique, politique et informationnel;

16.2. à protéger les institutions démocratiques, les infrastructures critiques et les systèmes électoraux contre les cybermenaces;

16.3. à renforcer la coordination entre les agences de sécurité, aux niveaux tant national qu'international, afin de détecter et de contrer les activités d'ingérence étrangère;

16.4. à envisager la mise à jour des dispositions législatives et réglementaires afin d'y inclure des infractions qui sont spécifiques à l'ingérence étrangère et qui visent les actions secrètes conduites pour le compte d'acteurs étrangers à des fins de manipulation.

17. Dans le cadre d'une approche qui mobilise la société tout entière aux fins d'améliorer la résilience, de renforcer la confiance du public et de protéger l'intégrité des institutions, l'Assemblée appelle les États membres:

17.1. à promouvoir les initiatives d'éducation à la culture et aux médias numériques, dans le but de contrer la désinformation et de renforcer la résilience des citoyens afin de leur donner les moyens de se prémunir contre la manipulation;

17.2. à introduire l'éducation aux médias numériques dans les programmes scolaires nationaux dès le plus jeune âge afin de développer les compétences essentielles de pensée critique nécessaires pour exercer un jugement, évaluer la crédibilité des sources d'information, identifier les contenus biaisés ou trompeurs, et pour utiliser l'information en ligne de manière critique et efficace;

17.3. conformément à sa [Résolution 2192 \(2017\)](#) «Les jeunes contre la corruption», à élaborer des stratégies d'autonomisation appropriées pour sensibiliser les jeunes à la corruption et leur faire comprendre comment celle-ci sape les sociétés démocratiques;

17.4. à encourager et à soutenir les systèmes de contrôle préalable et de vérification des faits, ainsi que les partenariats avec des organisations de médias indépendantes et la société civile, afin de lutter contre les fausses informations sans entraver la liberté d'expression;

17.5. à intensifier les actions pour mieux protéger les journalistes, sauvegarder la liberté de la presse, et financer et promouvoir le pluralisme et l'indépendance des médias, notamment en collaborant avec l'Union européenne et d'autres parties prenantes internationales afin de garantir la poursuite du financement de Radio Free Europe/Radio Liberty et d'autres médias indépendants;

17.6. conformément à sa [Résolution 2552 \(2024\)](#) «Renforcer la démocratie par des processus participatifs et délibératifs», à encourager une participation citoyenne plus active grâce aux technologies délibératives et aux processus participatifs.

18. Compte tenu des risques posés par la désinformation en tant qu'outil stratégique d'ingérence étrangère pour déformer la réalité, diviser les sociétés et affaiblir les démocraties, l'Assemblée:

18.1. se félicite des Principes mondiaux des Nations Unies pour l'intégrité de l'information, qui est une initiative internationale visant à encourager des espaces d'information plus sains et plus sûrs, et demande que des consultations soient tenues avec le public et le secteur privé pour définir les actions nécessaires à leur mise en œuvre;

18.2. appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier la Convention de Vilnius, et à veiller à sa mise en œuvre en tenant dûment compte de l'impact des technologies de l'intelligence artificielle sur la production et la diffusion de la désinformation et de la propagande illégale;

18.3. encourage l'utilisation de l'intelligence artificielle en tant qu'outil d'innovation démocratique, notamment pour renforcer la participation publique, améliorer la transparence et la responsabilité dans la gouvernance, soutenir la vérification des faits et l'intégrité électorale, et promouvoir des services publics inclusifs, efficaces et résilients;

18.4. appelle les États membres à accroître leur expertise et leurs capacités techniques pour lutter contre la désinformation en ligne et faire face aux nouvelles menaces engendrées par l'intelligence artificielle;

- 18.5. appelle les États membres à étudier la mise en place de systèmes de vérification des informations afin de protéger les communautés en ligne contre les contenus électoraux trompeurs générés par l'intelligence artificielle;
- 18.6. demande aux plateformes en ligne de fournir des politiques claires sur la publicité politique, l'amplification algorithmique et la suppression de contenus nuisibles ou de désinformation, tout en protégeant la liberté d'expression et en s'abstenant de toute censure;
- 18.7. considère que l'application de toute mesure de soutien aux prétendus mouvements anti-guerre devrait être exceptionnelle et concerner uniquement des personnes qui détiennent des preuves réelles et vérifiées indiquant que, du fait de l'authenticité et de la sincérité de leurs convictions anti-guerre, elles sont persécutées et soumises à des pressions de la part des autorités russes.
19. Face aux tentatives d'acteurs hostiles de s'ingérer de manière inappropriée ou illicite dans les processus démocratiques de prise de décision, l'Assemblée:
- 19.1. réaffirme sa condamnation du financement massif et dissimulé par la Fédération de Russie de partis et de responsables politiques dans des États démocratiques, dans le but d'influencer les processus démocratiques de ces États;
- 19.2. appelle les États membres à mettre en place des cadres législatifs et politiques afin de prévenir toute ingérence dans les systèmes électoraux et à mener des enquêtes approfondies sur les allégations d'ingérence dans les élections et les référendums;
- 19.3. appelle les États membres à revoir et à renforcer les cadres nationaux qui réglementent les contributions financières aux partis politiques, la publicité et les campagnes électorales afin de réduire le risque d'ingérence financière étrangère inappropriée ou illicite;
- 19.4. conformément à sa [Résolution 2406 \(2021\)](#) «Lutte contre la corruption – Principes généraux de la responsabilité politique», appelle les gouvernements nationaux à renforcer les mesures de prévention de la corruption et, en application des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), à adopter et à mettre à jour des codes de conduite pour tous les titulaires d'une fonction publique;
- 19.5. encourage les États membres à étudier des mesures visant à accroître la transparence et l'intégrité des activités légitimes d'influence étrangère;
- 19.6. encourage les États membres à consulter, à un stade précoce, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lors de l'élaboration d'instruments de gouvernance publique visant à renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère.
20. Compte tenu de la nécessité d'une action collective pour répondre au défi mondial posé par l'ingérence étrangère, l'Assemblée:
- 20.1. souligne l'importance de la coopération entre les États membres du Conseil de l'Europe pour faire face à la menace commune que représente l'ingérence étrangère. À cet égard, elle préconise une collaboration plus étroite avec l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les organes compétents de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et d'autres organisations internationales pour élaborer des réponses coordonnées;
- 20.2. prône un soutien aux initiatives de réponse rapide multipartites pour recenser les menaces diverses et évolutives qui pèsent sur les démocraties, et y réagir, notamment en partageant des informations et des analyses, et en identifiant des possibilités de réponse coordonnée;
- 20.3. soutient le recours à des sanctions ciblées et coordonnées visant des personnes, des entités et des acteurs étatiques qui se livrent à des ingérences étrangères, notamment des ingérences dans les élections, des manipulations de médias, des financements illicites et des cyberattaques;
- 20.4. appelle à un renforcement des moyens juridiques permettant de demander des comptes aux acteurs étrangers et nationaux qui facilitent l'ingérence dans les processus démocratiques;
- 20.5. encourage les États membres à évaluer la possibilité d'élaborer une définition large, opérationnelle et non contraignante de l'ingérence étrangère afin d'améliorer la coordination dans la lutte contre les menaces connexes et de préciser la nature des activités d'influence légitimes des États membres;

20.6. se félicite de la création, à son initiative, de l'Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables, qui constitue une avancée majeure permettant de faire face aux nouveaux enjeux qui menacent l'intégrité du processus électoral, de renforcer la coopération avec les partenaires nationaux et internationaux en matière électorale, et de promouvoir les normes de référence du Conseil de l'Europe en la matière.