



Doc. 16297

28 novembre 2025

Les élections en temps de crise

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Damien COTTIER, Suisse, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Sommaire

Page

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs par M. Damien Cottier, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Portée du rapport	8
3. Situations de crise et perturbation électorale	9
4. Principaux risques démocratiques lors d'élections en temps de crise	10
5. Résilience électorale et réponses aux crises	11
5.1. Mécanismes juridiques et procéduraux	11
5.2. Adaptation opérationnelle	12
5.3. Réseaux de coopération et de coordination	13
5.4. Renforcement de la résilience	13
5.5. Observation des élections	14
5.6. Innovation et préparation pour l'avenir	15
6. Situations d'urgence prolongées	16
7. Conclusions et propositions	17

1. Renvoi en commission: [Doc. 15866](#), Renvoi 4778 du 22 janvier 2024.



A. Projet de résolution²

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.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 30 septembre 2025.

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 cybersécurité 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 situation 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. Reconnaisant 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 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 recommandation³

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.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 30 septembre 2025.

C. Exposé des motifs par M. Damien Cottier, rapporteur⁴

1. Introduction

1. En période de crise, les gouvernements sont confrontés à des défis considérables pour protéger la santé et la sécurité de leur population. Tant la crise que la réponse apportée par l'État peuvent avoir des implications importantes pour toute une série de droits et libertés, ainsi que pour le fonctionnement des institutions démocratiques.

2. Des élections libres et équitables sont les fondements sur lesquels reposent les démocraties, basées sur les cinq principes cardinaux du patrimoine électoral européen que sont le suffrage universel, égal, libre, secret et direct. La pandémie de covid-19 a brutalement mis en évidence l'impact des urgences publiques sur le fonctionnement de nos institutions démocratiques et le processus démocratique, notamment sur l'organisation et la tenue des élections.

3. Au-delà de la pandémie de covid-19, des crises telles que les attentats terroristes, les catastrophes naturelles et la guerre d'agression à grande échelle menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine ont eu un impact considérable sur les élections, mettant à l'épreuve la résilience, l'intégrité et l'équité des processus électoraux dans des situations d'urgence.

4. Dans le même temps, il est devenu de plus en plus évident que les élections d'aujourd'hui se tiennent rarement dans des conditions normales. Elles se déroulent dans un contexte de tension constante: polarisation, désinformation systémique, ingérence étrangère, menaces pour la cybersécurité, perturbations liées au climat et propagation des conflits. Cette évolution brouille la frontière entre les défis extraordinaires et ordinaires, soulignant la nécessité pour les États et les institutions de considérer la résilience électorale comme une nécessité structurelle.

5. Lorsque des élections sont prévues ou ont lieu pendant une crise, des lacunes dans la législation peuvent être mises en évidence et des insuffisances institutionnelles peuvent apparaître. Les restrictions qui peuvent survenir en matière de campagne électorale, de participation électorale, d'égalité de participation et de garantie de l'observation des élections peuvent affaiblir l'intégrité du processus électoral lui-même et, en fin de compte, la légitimité des résultats.

6. Face aux risques pour la vie, la santé et la sécurité de la population, les autorités doivent prendre des décisions juridiques et opérationnelles difficiles, notamment celle de reporter ou non une élection dans l'intérêt de la santé et de la sécurité. Dans le contexte des pressions plus larges qui pèsent sur les processus électoraux, ces dilemmes ne se limitent pas aux situations d'urgence aiguë, mais peuvent survenir lorsque l'intégrité ou la sécurité des processus électoraux est menacée. Ces décisions ne sont pas facilitées par l'absence d'une base juridique claire permettant de reporter les élections en cas d'urgence, ni d'une méthodologie opérationnelle permettant d'adapter les élections à des circonstances exceptionnelles provoquées par une crise.

7. Les organes d'administration électorale sont soumis à des pressions supplémentaires lorsqu'ils sont confrontés aux effets d'une ingérence étrangère généralisée dans les processus électoraux, notamment l'augmentation de la désinformation et de la manipulation avant les élections, favorisée par les progrès des technologies modernes de l'information et de la communication (TIC). Ces défis ne se limitent pas aux périodes de crise déclarée, mais sont devenus une caractéristique récurrente du paysage électoral, aggravant les pressions opérationnelles et posant des risques majeurs pour la confiance des citoyen·nes dans les systèmes électoraux et la fiabilité des processus et des résultats.

8. Ces risques multiples pour l'intégrité des processus électoraux s'inscrivent dans un contexte européen et mondial marqué par un recul de la démocratie. Les défis posés par la tenue d'élections dans des situations de crise peuvent aggraver les risques déjà existants pour les normes relatives aux droits humains, en particulier la liberté d'expression et la liberté de réunion, qui sont essentielles pendant les campagnes électorales.

9. Afin de prévenir et de contrer le recul démocratique, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés «à préserver et à renforcer la démocratie et la bonne gouvernance à tous les niveaux, dans toute l'Europe» en adoptant les Principes de Reykjavik pour la démocratie lors du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe en mai 2023⁵.

4. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité du rapporteur. Sa version originale anglaise a été traduite vers le français par un outil de traduction automatique.

10. En outre, l'engagement pris dans la Déclaration de Reykjavik de veiller à ce que les élections se déroulent conformément aux normes internationales, fondées sur le respect des normes pertinentes en matière de droits humains, a démontré la nécessité de continuer à prendre des mesures pour protéger et renforcer les processus électoraux en Europe.

11. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a souligné la nécessité d'un Nouveau Pacte Démocratique en Europe afin de protéger et de renforcer notre héritage commun en matière de démocratie, de droits humains et d'État de droit⁶. Dans ce contexte, l'importance de la protection de la démocratie, de l'intégrité des élections et de la nécessité de renforcer l'observation des élections ont été soulignées⁷.

12. La conférence parlementaire sur le thème «Les élections en temps de crise: défis et opportunités», organisée par l'Assemblée parlementaire en coopération avec le Parlement suisse les 9 et 10 mai 2023 à Berne, a marqué une étape importante dans la réflexion sur les moyens d'assurer la sécurité, la résilience et le renforcement des processus électoraux⁸.

13. Outre l'examen des situations d'urgence susmentionnées, la conférence de Berne a abordé les défis spécifiques à l'ère numérique et son impact sur les processus électoraux. Elle a également abordé la question de l'organisation d'élections en Ukraine, lorsque les conditions le permettront, et le rôle que le Conseil de l'Europe pourrait jouer à cet égard.

14. La conférence de Berne a reconnu que si les crises constituent un test pour la démocratie, elles offrent également aux États membres l'occasion d'apprendre les uns des autres et de s'adapter plus rapidement aux défis et aux changements. Les enseignements tirés de la réponse aux crises peuvent ouvrir la voie à l'innovation, à l'amélioration de l'efficacité opérationnelle des élections, ainsi qu'à la révision et à la réévaluation des cadres électoraux à la lumière des vulnérabilités constatées pendant les crises.

15. Dans le prolongement de la conférence, il a été proposé que les principales recommandations issues de celle-ci soient développées dans une résolution de l'Assemblée.

16. Compte tenu des considérations qui précèdent et de l'importance accordée à la démocratie lors du Sommet de Reykjavik, le présent rapport vise à donner suite aux engagements contenus dans les Principes de Reykjavik pour la démocratie. Il s'appuie sur les recommandations formulées lors de la Conférence de Berne et sur l'expérience opérationnelle et les outils de la Division de la coopération parlementaire et électorale de l'Assemblée, qui aide les autorités nationales à respecter les normes électorales européennes⁹.

17. Le rapport encourage le renforcement de la visibilité, de la cohérence et de l'impact des travaux du Conseil de l'Europe sur le cycle électoral, couvrant la période préélectorale (cadre juridique, planification et mise en œuvre, formation et éducation, inscription des électeurs, campagne électorale, coopération électorale), la période électorale (opérations et jour du scrutin, vérification des résultats) et la période postélectorale.

2. Portée du rapport

18. Le rapport mettra en évidence les risques récents que font peser les crises sur les processus électoraux, examinera le déroulement et la résilience des processus électoraux, et se penchera sur les pratiques prometteuses et les mesures qui peuvent être prises pour préserver l'intégrité électorale en temps de crise. Ces questions concernent non seulement les élections, mais aussi l'organisation de référendums dans les pays dont le cadre constitutionnel prévoit un tel mécanisme.

19. La gestion des risques, le renforcement de la résilience, la préparation aux crises et les méthodes de gestion des crises seront étudiés afin de proposer des mesures pouvant être prises pour garantir que les élections se déroulent conformément aux normes internationales, même dans les situations les plus difficiles.

20. Le rapport s'appuiera sur l'acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine électoral, en particulier sur les principes applicables aux états d'urgence compilés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)¹⁰.

5. Conseil de l'Europe, «[Unis autour de nos valeurs – Déclaration de Reykjavik](#)», (annexe III), mai 2023.

6. Conseil de l'Europe, «[Le Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe](#)».

7. Conseil de l'Europe, [Note conceptuelle](#), «Construire un nouveau pacte démocratique», 3 février 2025.

8. Assemblée parlementaire, «[Rapport d'activité](#) sur les élections en temps de crise: défis et opportunités: rapport de synthèse et conclusions de la conférence de Berne», juin 2023.

9. Conseil de l'Europe, [Assistance électorale](#).

21. Les approches proposées par les experts électoraux sont examinées, tout comme les travaux et les études entrepris par les parties prenantes nationales et les organisations internationales qui promeuvent l'intégrité électorale. À cette fin, je suis reconnaissant à l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) et aux autorités suédoises de m'avoir fait bénéficier de leur expertise et de leurs connaissances lors de ma visite d'information à Stockholm en février 2025.

22. Les conclusions du rapport de l'Assemblée intitulé «L'ingérence étrangère: une menace pour la sécurité démocratique en Europe» éclairent l'analyse de l'ingérence étrangère et de la guerre hybride en tant que vecteurs de perturbation électorale¹¹. Ces phénomènes créent activement des situations de crise et amplifient leurs risques en exploitant les situations d'urgence au moment même où les institutions et les sociétés sont les plus vulnérables.

3. Situations de crise et perturbation électorale

23. En termes juridiques et politiques, une «crise» désigne souvent un état d'urgence, c'est-à-dire une situation temporaire et exceptionnelle qui menace fondamentalement le fonctionnement de l'État et nécessite de s'écarter des normes juridiques ordinaires¹².

24. Dans de telles conditions, des pouvoirs d'urgence peuvent être conférés à l'exécutif, lui permettant d'adopter des mesures extraordinaires visant à atténuer la menace et à rétablir la normalité.

25. Les situations de crise peuvent être déclenchées par un large éventail d'événements, notamment des catastrophes naturelles, des troubles civils, des conflits armés, des pandémies, des attentats terroristes à grande échelle, des crises économiques ou l'effondrement des institutions.

26. De telles situations peuvent provoquer une tension entre la nécessité de protéger l'ordre public, la santé ou la sécurité nationale et la nécessité de prendre des mesures qui empiètent inévitablement sur les droits et libertés qui sont une composante indissociable d'une société démocratique régie par l'État de droit¹³.

27. L'apparition de la pandémie de covid-19 en 2020 a illustré cette tension. La nature soudaine et sans précédent de la crise sanitaire a conduit les gouvernements de toute l'Europe à adopter l'ensemble de mesures d'urgence le plus complet jamais vu dans l'histoire moderne de l'Europe depuis la Seconde Guerre mondiale afin de freiner la transmission et de protéger la santé publique¹⁴. Les États membres du Conseil de l'Europe ont été confrontés à la double nécessité de remplir leur obligation positive de protéger la santé, la sécurité et le bien-être, tout en s'abstenant de restreindre de manière disproportionnée les libertés des citoyen·nes. L'organisation et la tenue d'élections reposent sur un éventail de libertés qui ont été considérablement affectées par les mesures liées à la covid-19, telles que la liberté d'association et de réunion.

28. L'impact de la pandémie sur les processus électoraux à l'échelle mondiale a été considérable. Selon l'International IDEA, entre février 2020 et février 2022, plus de 80 pays et territoires à travers le monde ont décidé de reporter des élections nationales et infranationales en raison de la pandémie. Dans les États membres du Conseil de l'Europe, une trentaine de processus électoraux ont été reprogrammés au cours de l'année 2020.

29. Dans le même temps, les élections se sont souvent déroulées pendant la pandémie dans des conditions contraignantes, telles que des mesures sanitaires spéciales, le vote à distance ou la limitation des activités de campagne. La Commission de Venise a noté que la tenue d'élections dans des situations d'urgence peut poser problème du point de vue du suffrage libre, en particulier en ce qui concerne la liberté

10. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), «[Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur les états d'urgence](#)», 16 avril 2020, et [Étude no. 987/2020](#), «Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'urgence - Réflexions», 19 juin 2020.

11. Voir [Doc. 16131](#), [Résolution 2593 \(2025\)](#) et [Recommandation 2292 \(2025\)](#).

12. Commission de Venise, «[Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur les états d'urgence](#)», op. cit.

13. Conseil de l'Europe, Secrétaire Général, «Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire liée à la COVID-19», SG/Inf(2020)11, 7 avril 2020.

14. Commission de Venise, «[Rapport intermédiaire](#) sur les mesures prises dans les états membres de l'UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux», CDL-AD(2020)018, octobre 2020.

des électrices et des électeurs de se forger une opinion, ainsi que le respect des droits humains pendant le processus électoral. À l'inverse, la décision de ne pas organiser d'élections comporte des risques d'abus du droit à des élections périodiques et peut être un moyen de maintenir les titulaires au pouvoir¹⁵.

30. Dans les deux cas, le défi central restait de concilier les contraintes liées à la crise avec l'impératif démocratique d'organiser des élections crédibles, inclusives et transparentes.

31. Les crises affectant l'intégrité électorale ne se limitent pas aux états d'urgence officiellement déclarés. Les élections peuvent également être menacées par toute une série d'autres facteurs. Il peut s'agir de violences ciblées contre des acteurs ou des événements électoraux, de défaillances opérationnelles au sein des organes d'administration électorale, y compris le matériel électoral, ou de tentatives délibérées et malveillantes de manipuler les résultats, telles que des cyberattaques à grande échelle contre les infrastructures électorales ou des opérations d'ingérence étrangère. Lorsque de telles actions se produisent à une échelle susceptible de saper la confiance du public dans le processus électoral ou de fausser l'équité et la crédibilité des résultats, elles constituent une lourde menace pour la légitimité démocratique.

4. Principaux risques démocratiques lors d'élections en temps de crise

32. Le risque le plus immédiat et le plus visible en période de crise est que les élections soient reportées, suspendues ou annulées, ce qui porterait atteinte au droit à des élections périodiques prévu à l'article 3 du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n°9). Même lorsqu'elles sont justifiées par un intérêt public impérieux, de telles décisions risquent de porter atteinte à la légitimité démocratique si elles sont prises sans clarté juridique suffisante, sans consensus politique ou sans garanties proportionnées.

33. Les mesures prises en réponse à la crise, telles que les couvre-feux, les restrictions ou interdictions de rassemblement ou les limitations de déplacement, entravent directement les libertés de réunion, d'association et d'expression. Ces droits, consacrés par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, sont fondamentaux pour l'engagement électoral démocratique. Les restrictions imposées aux réunions publiques et aux campagnes électorales peuvent créer des conditions inégales, désavantageant souvent les partis d'opposition et les nouveaux acteurs politiques qui disposent de moins de ressources numériques ou d'accès aux médias.

34. Des conditions électorales inégales peuvent être créées par des changements soudains ou ponctuels des méthodes de vote ou du calendrier électoral. Lorsque la législation électorale est modifiée sans débat public approprié ni contrôle parlementaire, le risque d'avantage indu ou d'érosion de la sécurité juridique est accru.

35. Le déclenchement d'une situation de crise peut également réduire considérablement la transparence et le contrôle. Le contrôle parlementaire peut être affaibli, les recours judiciaires retardés et les organes de contrôle mis à l'écart. Dans le même temps, la capacité d'évaluer l'intégrité électorale est fortement réduite par l'impossibilité pour les observateurs électoraux, en particulier les observateurs internationaux, d'assister aux élections, en raison des restrictions imposées aux déplacements, au déploiement ou à l'accès aux bureaux de vote pendant les crises. Une capacité d'observation limitée peut entraver les efforts visant à vérifier la transparence et l'équité des élections, ce qui a pour effet de diminuer la confiance du public.

36. Dans les circonstances où la liberté de réunion et d'association est temporairement réduite pour faire face à des situations de crise, les États membres ont expérimenté une utilisation plus intensive des outils numériques. Cette dépendance accrue, tant pour les campagnes électorales que pour le vote, présente des risques contrastés. Les groupes marginalisés sur le plan numérique et ceux qui n'ont pas accès à Internet peuvent être confrontés à une exclusion accrue en raison de leur incapacité à recevoir librement des informations. À l'inverse, l'utilisation accrue des outils numériques augmente les risques de manipulation numérique et d'exposition à l'ingérence étrangère numérique par le biais de campagnes de désinformation. Toutefois, il convient également de souligner que, lorsqu'ils sont utilisés de manière appropriée, les outils numériques peuvent renforcer l'inclusion de certains segments de la population et, à ce titre, ne constituent pas en soi un obstacle à un processus électoral crédible.

15. Ibid.

5. Résilience électorale et réponses aux crises

37. La capacité des systèmes démocratiques à résister et à s'adapter pendant les crises dépend fortement de la résilience de leurs institutions électorales. Quelle que soit la nature des perturbations, les organes d'administration électorale, les cadres juridiques et les institutions de contrôle ont pour mission de préserver l'intégrité, l'accessibilité et la légitimité des processus électoraux. La crédibilité des démocraties repose non seulement sur la tenue régulière d'élections, mais aussi sur leur capacité à respecter les normes démocratiques fondamentales, même dans des conditions défavorables. Cela comprend notamment les mécanismes juridiques pour les élections en période de crise, l'adaptation opérationnelle des organes d'administration électorale et le maintien des garanties démocratiques.

5.1. Mécanismes juridiques et procéduraux

38. Une partie importante de la résilience électorale réside dans les mécanismes juridiques et procéduraux disponibles pour adapter les modalités électorales en réponse à des circonstances exceptionnelles. La décision de savoir si, quand et comment réagir lorsqu'une crise affecte une élection prévue implique un exercice d'équilibre complexe. Elle doit respecter les normes constitutionnelles et les droits politiques tout en répondant de manière proportionnée aux exigences de la crise. Dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, la législation constitutionnelle ou électorale existante offre une flexibilité limitée face à des perturbations imprévues¹⁶.

39. Le principe de stabilité du droit électoral, garant de la sécurité juridique, implique que les modifications des règles fondamentales régissant le déroulement d'une élection doivent être apportées bien avant celle-ci, la Commission de Venise suggérant un délai d'au moins un an. Toutefois, les exigences de circonstances extraordinaires peuvent justifier des modifications tardives de la législation électorale si elles sont nécessaires à la tenue d'élections conformes aux normes internationales¹⁷. Lorsqu'elles sont adoptées dans une situation d'urgence, les modifications doivent être aussi limitées que possible et les citoyen·nes doivent recevoir des informations claires à leur sujet. En outre, ces modifications exigent que toutes les forces politiques soient étroitement associées à ces adaptations.

40. Les dispositions juridiques relatives au report ou à la modification des élections en cas d'urgence varient d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre. Dans certains pays, des dispositions constitutionnelles ou législatives autorisent explicitement le report des élections en cas d'état d'urgence, de loi martiale ou de catastrophe naturelle et prévoient à cet effet soit la prolongation du mandat du parlement, soit l'impossibilité de dissoudre le parlement¹⁸.

41. Dans sa réponse à la pandémie de covid-19, l'Assemblée a défini un certain nombre de garanties qui devraient exister pour prévenir les abus liés à la décision de reporter les élections, comme proposé par la Commission de Venise¹⁹. Il s'agit notamment de la nécessité d'un contrôle judiciaire par une cour nationale indépendante et impartiale, de la nécessité d'impliquer tous les partis politiques et toutes les parties prenantes dans la décision de report, de limiter la durée du report par la loi et d'exiger une majorité qualifiée au parlement pour décider du report.

42. Pendant la pandémie de covid-19, les lacunes législatives sont devenues particulièrement évidentes. Dans plusieurs cas, l'absence de voies juridiques clairement définies pour le report a nécessité des interventions législatives ad hoc. Comme l'a noté l'Assemblée dans son rapport intitulé «Les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit», de nombreux États ont choisi de légiférer spécifiquement pour la situation pandémique, ce qui indique que peu d'États, voire aucun, ont estimé que leurs lois d'urgence existantes étaient adaptées à la situation d'urgence en cause²⁰. L'absence de procédures claires risque d'entraîner une incertitude juridique et politique et peut parfois contribuer à la polarisation politique et à la méfiance à l'égard des procédures politiques. Dans certains cas, cela peut donner l'impression que la majorité au pouvoir souhaite prolonger son mandat.

43. L'expérience de la pandémie a mis en évidence l'importance d'intégrer une certaine souplesse juridique dans des garanties procédurales solides. La Commission de Venise a souligné que les modifications apportées à la loi électorale en situation d'urgence doivent respecter les principes fondamentaux de légalité,

16. Ibid.

17. Ibid.

18. Ibid.

19. Doc. 15157 «Les démocraties face à la pandémie de covid-19», 5 octobre 2020.

20. Doc. 15139 «Les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit», 16 septembre 2020.

de nécessité, de proportionnalité et de temporalité. En outre, les modifications du processus électoral doivent être entreprises avec un large consensus politique, faire l'objet d'une vérification indépendante et être clairement communiquées au public.

44. La nécessité de disposer de garanties électorales procédurales solides a été soulignée une nouvelle fois par la Commission de Venise dans son rapport urgent de mars 2025 concernant l'annulation des résultats électoraux par les cours constitutionnelles. La possibilité d'invalidier des élections ne peut être autorisée que dans des circonstances très exceptionnelles et lorsqu'elle est clairement réglementée²¹.

5.2. Adaptation opérationnelle

45. Les situations d'urgence posent des défis logistiques majeurs qui peuvent contraindre à faire des compromis importants en matière d'élection, voire rendre des élections impossibles²². Ces dernières années, les organes d'administration électorale ont été confrontés à différents scénarios de crise susceptibles d'avoir une incidence sur les processus électoraux, notamment des crises de santé publique, des catastrophes naturelles, des défaillances technologiques et des atteintes à la cybersécurité.

46. Lorsque des élections doivent avoir lieu dans des situations d'urgence, des décisions doivent être prises pour garantir le fonctionnement des institutions démocratiques dans des circonstances exceptionnelles.

47. Pendant la pandémie de covid-19, un large éventail d'adaptations ont été testées dans les États membres du Conseil de l'Europe afin de répondre aux défis posés par la crise sanitaire. Il s'agissait notamment de mesures visant à prolonger les périodes de vote anticipé et à renforcer les mesures d'hygiène, ainsi que d'étudier les possibilités d'automatisation des processus électoraux, par exemple en recourant au dépouillement mécanique des bulletins de vote. Ces mesures visaient également à garantir la sécurité du personnel chargé de la gestion des élections et des membres des commissions électorales pendant le jour du scrutin et le dépouillement des votes²³.

48. Dans un tel contexte, le risque principal est que la nécessité d'une réponse rapide nuise à la transparence, à la responsabilité et à la confiance du public. Pour atténuer ce risque, les États se sont efforcés de veiller à ce que la communication publique et le contrôle restent au cœur de la réponse à la crise. En République de Moldova, la Commission électorale centrale s'est proactivement engagée avec les autorités sanitaires et la société civile avant l'élection présidentielle de 2020 afin d'essayer d'instaurer la confiance dans les nouvelles procédures, tandis qu'en Allemagne, les autorités électorales locales ont collaboré étroitement avec les organismes de santé publique pour élaborer des protocoles d'hygiène uniformes et des campagnes de communication²⁴.

49. La pandémie de covid-19 a également considérablement accéléré la transition des campagnes électorales vers les plateformes numériques, notamment grâce à l'utilisation intensive et systématique des réseaux sociaux pour communiquer avec les électeurs, ce qui a créé de nouveaux défis méthodologiques pour l'observation des élections et accru le risque que les processus électoraux soient influencés par des acteurs nationaux et étrangers.

50. Afin de répondre aux préoccupations en matière d'égalité de participation et de lutter contre le risque d'une baisse de la participation électorale dans les situations d'urgence, où les personnes âgées ou certains groupes d'électeurs vulnérables sont susceptibles de participer moins activement, des moyens de participation spéciaux ont été mis en place pendant la pandémie, tels que l'utilisation de bureaux de vote drive-in en Finlande²⁵, ou l'utilisation d'urnes mobiles au Monténégro²⁶. En Irlande, une législation a été adoptée afin de prévoir des jours de vote supplémentaires et de proposer le vote par correspondance à certains groupes d'électeurs qui, sans cela, ne pourraient pas participer²⁷.

21. Commission de Venise, «[Rapport urgent](#) sur l'annulation des résultats électoraux par les cours constitutionnelles», 18 mars 2025.

22. T. James; S. Alihodzic, «Quand est-il démocratique de reporter une élection? Élections pendant les catastrophes naturelles, la COVID-19 et les situations d'urgence», *Election Law Journal*, 2020.

23. [Doc. 15157](#) op. cit.

24. International IDEA, [Étude de cas](#), «Répondre à la Covid-19 avec un vote postal à 100 %: élections locales en Bavière, Allemagne», septembre 2020.

25. YLE News, [Rapport](#), «La Finlande commence à voter par anticipation, parfois en mode drive-in», 26 mai 2021.

26. International IDEA, «[Élections et Covid-19: comment les modalités de vote spéciales ont été étendues en 2020](#)», 21 février 2021.

27. Irlande, «[Loi sur la réforme électorale de 2022](#)», numéro 30 de 2022.

51. Les situations de crise ont également eu une incidence sur la possibilité de voter à l'étranger, les électrices et les électeurs vivant à l'étranger ayant parfois été privés de leur droit de vote pendant la pandémie de covid-19²⁸.

52. D'autres défis ont été rencontrés dans la réponse à d'autres situations de crise. Le tremblement de terre qui a frappé la Türkiye en 2023, trois mois avant les élections présidentielle et législatives du 14 mai 2023, a touché 13 millions de personnes vivant dans les provinces sinistrées, fait 50 000 victimes et détruit plus de 100 000 bâtiments. Les dispositions constitutionnelles n'autorisant pas le report des élections, sauf en cas de guerre, les autorités ont cherché à mettre en place des mesures pour enregistrer quelque 3 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays, redessiner les circonscriptions électorales en fonction des personnes relogées, introduire des mesures de sécurité pour organiser les élections dans les provinces touchées et prendre des dispositions pour que la campagne électorale puisse se dérouler dans ces provinces dans la mesure du possible.

53. Dans certains contextes, la flexibilité administrative peut être limitée par des facteurs politiques ou juridiques. Les activités de coopération du Conseil de l'Europe ont cherché à renforcer les capacités institutionnelles et les normes professionnelles des organes d'administration électorale grâce à des formations ciblées, des programmes de certification et l'apprentissage entre pairs, afin de contribuer à améliorer la capacité d'adapter efficacement les processus électoraux aux situations de crise²⁹.

5.3. Réseaux de coopération et de coordination

54. La coopération et la coordination entre les acteurs et les entités étatiques concernés peuvent aider à répondre aux situations d'urgence dans le contexte électoral. En 2018, l'Union européenne a recommandé la création de réseaux nationaux de coopération électorale³⁰. Ces réseaux peuvent constituer un forum opérationnel permettant de renforcer la capacité des gouvernements à identifier les risques pesant sur le processus électoral, à les contrer et à se remettre de leurs effets.

55. En Suède, un réseau national de coopération électorale a été créé en 2021, réunissant l'Autorité électorale, les conseils administratifs des comtés, l'Agence des situations d'urgence civile, l'Agence de défense psychologique, l'Autorité policière et le Service de sécurité³¹.

56. La mise en place de tels réseaux permet de disposer d'un cadre systématique de gestion des risques qui peut tirer parti des connaissances spécialisées de différentes agences publiques. Dans l'exemple suédois, cela a notamment consisté à utiliser les contributions de l'Agence de santé publique pour élaborer des mesures de précaution complètes afin de garantir la sécurité du vote en personne et de mettre en place des dispositions spéciales pour les groupes vulnérables³².

57. Les projets de coopération de l'Assemblée ont également cherché à favoriser ces échanges par le biais de plateformes régionales et bilatérales qui réunissent les organes d'administration électorale, la société civile et les institutions concernées. Le Conseil de l'Europe facilite en outre le partage des connaissances et de l'expertise en matière de normes internationales, de législation nationale et de bonnes pratiques dans le domaine électoral. Deux éléments clés de ces activités sont le Conseil pour les élections démocratiques, un organe tripartite du Conseil de l'Europe chargé des questions électorales, composé de représentants de la Commission de Venise, de l'Assemblée et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et l'organisation par la Commission de Venise de la Conférence européenne des administrations électorales.

5.4. Renforcement de la résilience

58. De nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont identifié la nécessité de renforcer la résilience de leurs systèmes électoraux compte tenu de la détérioration de la situation sécuritaire à l'échelle mondiale et de l'augmentation des risques d'ingérence étrangère.

59. Pour renforcer la résilience électorale, il ne suffit pas de mettre en place des garanties techniques. Il faut également prendre des mesures juridiques, institutionnelles, opérationnelles et sociétales. La résilience consiste à faire en sorte que les processus électoraux puissent résister aux chocs, s'adapter à des

28. International IDEA, «[Élections et Covid-19: comment les modalités de vote spéciales ont été étendues en 2020](#)».

29. Conseil de l'Europe, [Projets](#), Assistance électorale.

30. Commission européenne, «[Recommandation C\(2018\)5949 final](#)», 12 septembre 2018.

31. IDEA International, «[Protéger l'intégrité électorale: le cas de la Suède](#)», 27 février 2025.

32. Ibid.

circonstances en rapide évolution et conserver la confiance du public. Les meilleures pratiques consistent à intégrer la flexibilité dans les cadres juridiques tout en préservant la stabilité, à investir dans la professionnalisation et l'indépendance des organes d'administration électorale, à protéger les infrastructures contre les cyberattaques et à mettre en place des moyens permettant de garantir un électorat informé et engagé.

60. Dans le cadre de ces efforts, les États membres ont pris des mesures pour maintenir la confiance du public dans les processus électoraux, reconnaissant que même des allégations d'ingérence non fondées pourraient nuire à la confiance dans l'intégrité électorale. Une communication transparente de la part des autorités et des organes d'administration électorale est essentielle pour prévenir la désinformation hostile qui vise à saper la crédibilité et la légitimité des processus électoraux.

61. Comme indiqué dans la résolution de l'Assemblée intitulée «L'ingérence étrangère: une menace pour la sécurité démocratique en Europe»³³, les États membres devraient adopter des approches globales pour l'ensemble de la société pour lutter contre les activités d'ingérence étrangère et renforcer la résilience de la société. Ces mesures comprennent notamment la formation des communicants du secteur public à la lutte contre la désinformation sur les élections, des partenariats avec des organes de presse pour fournir des informations exactes sur les procédures électorales, des campagnes de sensibilisation à l'information et des mesures visant à améliorer l'intégrité de l'environnement informationnel en ligne. En Lituanie et en Suède, des réseaux interinstitutionnels ont mis en relation les organes d'administration électorale avec les services de sécurité, les régulateurs des médias et les organismes de vérification des faits afin de contrer les campagnes d'information malveillantes pendant la période préélectorale.

62. Les autorités finlandaises ont développé des programmes d'éducation aux médias visant à doter les citoyen·nes des compétences nécessaires pour reconnaître la désinformation et y résister. Créées en 2013 dans le cadre des lignes directrices de la politique culturelle visant à promouvoir l'éducation aux médias, les stratégies nationales successives ont cherché à lutter contre les menaces qui pèsent sur la société et la démocratie en favorisant une société éduquée aux médias³⁴. En Suède, l'Agence des situations d'urgence civile a fourni aux ménages des informations sur les situations de crise et la défense psychologique³⁵.

63. Les efforts visant à renforcer la protection des infrastructures électorales contre les cyberattaques ont notamment donné lieu à la création, à l'initiative de la Lituanie en 2018, des équipes de réaction rapide en matière de cybersécurité et d'assistance mutuelle dans le domaine de la cybersécurité dans le cadre de la coopération structurée permanente de l'Union européenne. Grâce au déploiement d'experts des États membres de l'Union européenne, ces équipes procèdent à l'analyse des cybermenaces, évaluent les vulnérabilités des infrastructures et réagissent aux incidents potentiels³⁶.

64. Plus largement, la solidité des institutions démocratiques contribue à garantir que les processus électoraux seront plus résistants aux tensions et aux chocs. Les recherches menées par International IDEA ont mis en évidence l'importance du rôle que peuvent jouer des parlements efficaces pour garantir l'intégrité des élections grâce à leurs fonctions législatives et de contrôle, tandis que l'indépendance judiciaire permet de résoudre de manière équitable les litiges électoraux³⁷. L'intégrité des médias peut aider les organes d'administration électorale à lutter contre la désinformation et à garantir l'information et l'éducation des électrices et des électeurs, tandis que des partis politiques libres et une société civile forte peuvent garantir un environnement électoral sain et prospère. En renforçant ces institutions en temps normal, les États membres renforcent leur capacité à organiser des élections crédibles dans des conditions de pression exceptionnelle.

5.5. Observation des élections

65. L'observation des élections fait partie intégrante du contrôle démocratique et de la promotion de la transparence et de la confiance dans les processus électoraux. Cependant, la capacité à mener une observation efficace en temps de crise est souvent fortement limitée. La pandémie de covid-19 a mis en évidence toute une série de problèmes, notamment les restrictions de déplacement, les préoccupations sanitaires et les obstacles logistiques.

33. [Résolution 2593 \(2025\)](#) «L'ingérence étrangère: une menace pour la sécurité démocratique en Europe», 8 avril 2025.

34. EAVI, «[Programme national finlandais d'éducation aux médias: un modèle mondial pour l'éducation](#)», 2023.

35. Agence suédoise des situations d'urgence, [Brochure](#), «En cas de crise ou de guerre», novembre 2024.

36. Projets PESCO, «[Équipes d'intervention rapide dans le domaine cybernétique et assistance mutuelle en matière de cybersécurité](#)».

37. International IDEA, «[Protéger les élections: gestion des risques, renforcement de la résilience et gestion des crises lors des élections](#)». 22 juin 2023.

66. Dans de tels contextes, tant les missions de l'Assemblée que les autres missions internationales d'observation des élections ont dû innover et adapter leurs méthodologies. La flexibilité et la résilience sont devenues des caractéristiques essentielles de l'observation des élections dans les contextes de crise, que ce soit par le biais de déploiements raccourcis, d'équipes plus petites ou de l'utilisation de méthodes hybrides et à distance.

67. Les États membres du Conseil de l'Europe ont également pris des mesures supplémentaires pour garantir la poursuite de l'observation internationale. Il s'agissait notamment de supprimer les périodes de quarantaine et d'auto-isollement à l'arrivée des missions d'observation internationale³⁸, et de faciliter l'entrée et les possibilités d'observation sans restriction pour les observateurs internationaux malgré les restrictions plus larges liées à la pandémie³⁹.

68. L'efficacité de ces approches adaptées a été variable. L'accès réduit aux bureaux de vote, les limitations des entretiens en personne et le raccourcissement des périodes de déploiement ont parfois compromis la capacité à recueillir des informations. Des stratégies alternatives pourraient être nécessaires dans les cas où la présence physique d'observateurs dans un pays n'est pas possible. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a ainsi souligné que les réunions à distance avec les principales parties prenantes, telles que la Commission électorale centrale, les candidats, les partis politiques, les observateurs nationaux, la société civile et les médias, peuvent permettre de maintenir une plateforme de dialogue⁴⁰.

69. L'Assemblée a en outre identifié des lacunes méthodologiques dans l'observation internationale des élections en ce qui concerne l'effet des menaces technologiques et hybrides sur les processus électoraux. Elle a appelé à la modernisation des méthodologies d'observation internationale des élections afin d'atténuer ces risques, et souligné la nécessité d'une collaboration entre les institutions concernées afin d'établir un cadre cohérent capable de contrer l'ingérence étrangère⁴¹.

70. La création par l'Assemblée de l'Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables offre une plateforme permettant de relever les défis liés à l'intégrité électorale et de maintenir des normes élevées en matière d'observation des élections afin de garantir des processus démocratiques transparents, équitables et inclusifs. Elle peut favoriser la poursuite du dialogue et de la coopération sur les questions électORALES afin de relever les défis en matière d'observation des élections mis en évidence à la suite des missions d'observation des élections de l'Assemblée⁴².

71. Parallèlement, les activités de coopération électorale de l'Assemblée renforcent les capacités des organisations d'observation nationales, leur permettant ainsi de jouer un rôle plus actif dans la promotion de la transparence et de la crédibilité des processus. Le renforcement de l'observation locale est particulièrement utile dans les contextes où l'accès international est limité ou impossible, car les acteurs nationaux sont souvent les mieux placés pour assurer un suivi continu et fournir des informations pertinentes. En soutenant l'expertise locale et en favorisant les réseaux entre les observateurs internationaux et nationaux, l'Assemblée contribue à mettre en place des systèmes résilients de responsabilité électorale capables de résister aux pressions liées aux crises.

5.6. Innovation et préparation pour l'avenir

72. Les crises sont souvent un catalyseur d'innovation. La pandémie a accéléré l'adoption d'outils numériques pour l'inscription des électrices et des électeurs, la communication et même le vote. L'intelligence artificielle est utilisée pour surveiller la désinformation, gérer la logistique et améliorer l'accessibilité. Ces innovations doivent s'accompagner d'une protection suffisante des droits humains afin d'éviter de nouvelles formes de partialité, de discrimination ou de surveillance.

38. Conseil de l'Europe, Conférence européenne des administrations électorales, «[Carnet de bord et conclusions](#)», 2021.

39. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), République de Moldova, Élection présidentielle, «[Déclaration des résultats préliminaires et conclusions](#)», 1er novembre 2020.

40. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [Rapport](#), «Les élections locales et régionales lors de crises majeures, CG-Forum(2020)01-05», 22 septembre 2020

41. [Doc. 16096](#) Add.3 «Activités d'observation des élections menées par l'Assemblée parlementaire en 2024: rapport de synthèse et recommandations», 23 janvier 2025.

42. Ibid.

73. Le Conseil de l'Europe et sa Commission de Venise ont publié des lignes directrices sur les implications des technologies électorales numériques en matière de droits humains⁴³. Des garanties telles que la transparence et le contrôle humain sont essentielles. Dans le même temps, l'innovation numérique peut élargir la participation, rationaliser l'administration et renforcer la résilience.

74. La préparation aux crises futures doit donc inclure à la fois la préparation physique et numérique. Cela implique d'investir dans des infrastructures sécurisées. Les nombreuses cyberattaques perpétrées ces dernières années contre les infrastructures électorales en ligne ont mis en évidence les risques stratégiques majeurs auxquels sont confrontés les États membres du Conseil de l'Europe pour protéger la légitimité et l'équité des élections et, donc l'intégrité, la légitimité et la confiance dans le gouvernement élu. La Convention sur la cybercriminalité (STE n°185, "Convention de Budapest") du Conseil de l'Europe et ses protocoles (STE n° 189 et STCE n° 224) sont des instruments essentiels dans cet effort visant à sécuriser les processus électoraux. Le deuxième protocole additionnel à la convention fournit des outils supplémentaires et accélérés pour renforcer la coopération et la divulgation des preuves électroniques au-delà des frontières et dans les situations d'urgence⁴⁴.

75. Les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur l'utilisation des TIC dans les processus électoraux et les principes de 2020 de la Commission de Venise pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux constituent des éléments supplémentaires de la boîte à outils de coopération électorale de l'Organisation, parallèlement aux projets d'assistance technique visant à soutenir l'enregistrement numérique sécurisé des électeurs et les études pilotes sur le vote électronique⁴⁵.

6. Situations d'urgence prolongées

76. Certaines crises ne sont pas des perturbations temporaires, mais des états d'urgence prolongés qui ont des implications profondes pour les questions de gouvernance. Cela n'est nul part plus évident qu'en Ukraine, où la guerre d'agression à grande échelle lancée par la Fédération de Russie en février 2022 a exercé une pression extraordinaire sur les structures étatiques et la population.

77. La loi martiale, déclarée en Ukraine dès le début de l'invasion, a suspendu les élections nationales, comme le permet la Constitution ukrainienne. La base juridique de cette suspension est claire. Les élections sont interdites pendant les périodes de loi martiale afin de préserver la sécurité nationale et de prévenir les abus.

78. Ces dispositions ne sont pas des décisions politiques arbitraires, mais des solutions constitutionnellement viables visant à garantir la stabilité en temps de crise et à assurer le fonctionnement de toutes les branches de l'État jusqu'à ce que les conditions permettent la tenue d'élections légales.

79. Les acteurs internationaux ont apporté leur soutien aux institutions électorales ukrainiennes par le biais de la planification de scénarios, de l'analyse juridique et du renforcement des capacités, mais le dilemme fondamental demeure: comment préparer des élections crédibles dès que les conditions le permettront dans un contexte de conflit permanent où une grande partie de la population est déplacée ou sous occupation et où la vie, la santé et la sécurité de la population sont menacées, et à un moment où le débat politique et l'intérêt des médias se concentrent principalement sur la guerre.

80. Tout futur processus électoral en Ukraine devra être soigneusement planifié. Cela peut inclure la définition de seuils minimaux de sécurité, la garantie de la participation des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des réfugiés, et le traitement des questions juridiques et logistiques posées par les territoires sous occupation. Il s'agira également de faciliter un espace public dans lequel le débat d'idées pourra se dérouler librement, entre les partis politiques, dans les médias et dans la société dans son ensemble, au-delà des questions liées au conflit lui-même et à ses conséquences.

43. Conseil de l'Europe, «Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe» CM(2022)10-final, 9 février 2022.

44. Deuxième protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (CETS n° 224).

45. CM(2022)10-final, op. cit.; Commission de Venise, *Étude*, «Principes pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux», 10 décembre 2020.

81. Dans le même temps, les élections post-conflit en Ukraine nécessiteront des efforts renforcés pour protéger les processus électoraux contre toute ingérence étrangère. Les risques accrus de campagnes de désinformation à grande échelle, de cyberopérations et de financement illicite de mandataires politiques nécessiteront des réponses actives afin de protéger l'intégrité des processus démocratiques.

82. Le Conseil de l'Europe, par le biais de son plan d'action pour l'Ukraine «Résilience, relance et reconstruction» pour 2023-2026, apporte son soutien à la coopération électorale en vue d'élections démocratiques d'après-guerre en Ukraine⁴⁶. Ce travail soutient le dialogue multilatéral visant à parvenir à un consensus sur l'élaboration du cadre juridique nécessaire pour garantir le suffrage passif et actif dans une période d'après-guerre, et à soutenir l'organisation et l'administration des élections nationales et locales d'après-guerre conformément aux normes électorales européennes et aux bonnes pratiques⁴⁷. Le soutien inclut notamment des examens juridiques de la législation électorale, des orientations opérationnelles pour le vote à l'étranger et des personnes déplacées à l'intérieur du pays, et une planification basée sur des scénarios pour les opérations électorales d'après-guerre⁴⁸.

83. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, l'engagement du Conseil de l'Europe doit être complété par celui des États membres et observateurs et de la communauté internationale dans son ensemble.

7. Conclusions et propositions

84. Les crises récentes ont mis en évidence la nécessité de réfléchir à la manière dont nos démocraties sont administrées. Les règles, normes, méthodes et procédures qui régissent l'organisation et l'administration des élections doivent être à la fois protégées et actualisées afin de fournir aux organes d'administration électorale la résilience, la souplesse et l'adaptabilité nécessaires pour remplir leur mandat et garantir la confiance des populations dans le système et son intégrité.

85. L'institutionnalisation des processus de gestion des crises peut déterminer l'efficacité des organes d'administration électorale et des autres institutions étatiques dans le rétablissement de la continuité du processus électoral lorsqu'il est perturbé par des situations d'urgence. Un cadre combinant les meilleures pratiques en matière de gestion des risques, de renforcement de la résilience et de gestion des crises pourrait être envisagé afin de renforcer davantage une approche globale de la société pour la tenue d'élections pendant ou après des situations d'urgence. De même, la modification de la législation électorale afin de prévoir la tenue d'élections pendant les situations d'urgence et de définir des critères clairs pour le report des élections est une voie qui devrait être explorée afin d'améliorer la clarté juridique et opérationnelle.

86. La guerre d'agression à grande échelle menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et ses menaces hybrides à l'encontre des États membres du Conseil de l'Europe ont mis en évidence l'urgence de mettre à jour les concepts de sécurité nationale et d'améliorer la sécurité électorale, une question qui est devenue un enjeu stratégique majeur pour tous les États démocratiques.

87. La guerre d'agression contre l'Ukraine a également montré la nécessité de développer davantage les normes et les critères pour la préparation, la conduite, l'observation et l'évaluation des élections post-conflit. Le Conseil de l'Europe devrait travailler avec les principales parties prenantes afin d'apporter un soutien pertinent à l'Ukraine lorsque les conditions préalables à la tenue d'élections seront réunies.

88. Compte tenu de l'importance de son rôle dans l'observation des élections, l'Assemblée a précédemment décidé d'examiner, en coordination avec ses partenaires institutionnels, les modalités qui permettraient de mener des missions d'observation des élections dans des situations d'urgence. L'élaboration de lignes directrices et de cadres communs sur la manière dont les missions d'observation devraient aborder les situations d'urgence devrait être étudiée afin de combler les lacunes qui ont été mises en évidence lors des crises récentes. Le cadre et les méthodes d'observation devront probablement être réévalués à la lumière des risques et des évolutions liés à la numérisation des campagnes électorales et de la gestion des élections.

89. L'Assemblée peut jouer un rôle important dans la sauvegarde du fonctionnement des institutions démocratiques en continuant à contribuer à l'intégrité électorale en Europe. Cela implique notamment de soutenir les efforts visant à clarifier les processus électoraux en temps de crise, de renforcer ses propres activités d'observation et de coopération, et d'encourager le dialogue entre les parlementaires sur la résilience et l'innovation tout au long du cycle électoral. À cet égard, l'Assemblée pourrait envisager d'organiser à

46. Comité des Ministres, «Plan d'action pour l'Ukraine "Résilience, relance et reconstruction" 2023-2026», CM(2022)187-final, 14 décembre 2022.

47. Conseil de l'Europe, Assistance électorale, «Soutenir les élections démocratiques d'après-guerre en Ukraine».

48. Conseil de l'Europe, «Soutien aux élections démocratiques d'après-guerre en Ukraine – Phase II».

l'avenir des missions d'observation des élections également dans les États membres ou partenaires qui ne font pas l'objet de procédures de suivi ou de dialogue post-suivi, afin de contribuer à l'échange de bonnes pratiques et d'examiner en particulier la résilience du système électoral à travers le continent. L'Assemblée pourrait aussi contribuer activement à l'élaboration en cours du Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe, en veillant à ce que la protection des processus électoraux reste au cœur des efforts visant à renforcer les fondements démocratiques.