



Doc. 16323 Add. 3

25 janvier 2026

Activités d'observation des élections menées par l'Assemblée parlementaire en 2025

Rapport de synthèse et recommandations

Rapport d'activité¹

Bureau de l'Assemblée

Rapporteur: Lord David BLENCATHRA, Royaume-Uni, Conservateurs européens, Patriotes & Affiliés

1. Introduction

1. En 2025, les élections à travers l'Europe se sont déroulées dans un contexte de plus en plus complexe et contesté. La polarisation croissante, le populisme et l'extrémisme, ainsi que la pression exercée sur les freins et contrepoids démocratiques ont été aggravés par l'ingérence étrangère, la manipulation en ligne, le financement illicite, les cyberattaques et la désinformation omniprésente. Dans de nombreux contextes, les conditions restrictives de campagne, le manque de transparence et les disparités en matière de ressources et de financement ont compromis l'égalité des chances, tandis que le vote à l'étranger a soulevé des défis pratiques et liés à l'intégrité qui nécessitaient des garanties claires.

2. Dans ce contexte, l'observation des élections est un outil essentiel pour préserver la démocratie: elle fournit une évaluation impartiale, favorise la transparence et la responsabilité, et contribue à maintenir la confiance du public dans la légitimité des élections. En identifiant les lacunes et en formulant des recommandations, l'observation des élections contribue à renforcer les institutions démocratiques et le respect des principes démocratiques.

3. L'Assemblée parlementaire possède une longue expérience dans l'observation des élections présidentielles et parlementaires ainsi que des référendums nationaux. Elle effectue également des visites préélectorales et, si nécessaire, postélectorales dans les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi ou de post-suivi ou bénéficiant du statut de «partenaires pour la démocratie» auprès de l'Assemblée. Depuis 1989, l'APCE a observé plus de 250 élections parlementaires et présidentielles en Europe et organisé plus de 370 visites liées aux élections. Plus de 3 000 membres de l'APCE ont été déployés pour observer ces élections.

4. Depuis plus de trois décennies, l'Assemblée joue un rôle crucial dans l'évaluation du respect par les États membres de leurs obligations électorales envers le Conseil de l'Europe grâce à ses procédures rigoureuses d'observation, de suivi et de contrôle des élections. En 2024, cet engagement a été renforcé par l'intégration des activités de coopération électorale dans les travaux de l'Assemblée, positionnant ainsi celle-ci comme le principal coordinateur du [cycle électoral du Conseil de l'Europe](#). En 2025, le Bureau de l'Assemblée a mis à jour les lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire et a travaillé sur les nouveaux formulaires électroniques pour les déclarations de conflit d'intérêts.

5. En réponse aux défis croissants qui menacent l'intégrité électorale et la confiance du public dans les processus démocratiques, la Conférence de Berne de l'APCE de 2023 sur le thème «Les élections en temps de crise» a souligné la nécessité urgente de traiter ces questions de manière décisive. Elle a mis en évidence

1. Sa version originale anglaise a été traduite vers le français par un outil de traduction automatique.



l'importance d'un renforcement des échanges entre les observateurs de l'APCE et les parlements nationaux, ainsi que la nécessité d'intensifier les activités liées aux élections. Afin d'accroître la visibilité du travail électoral de l'Assemblée, la conférence a conduit à la création du Réseau des observateurs électoraux de l'APCE (NEO). Le Réseau a tenu sa réunion inaugurale le 29 janvier 2025 et a été rebaptisé Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables (PAFFE) en juin. L'une des principales tâches de l'Alliance, telle que définie dans son mandat, est de produire un rapport annuel sur les activités électorales de l'organisation.

6. Ce rapport, que je présente en ma qualité de président de l'Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables (PAFFE, ci-après également dénommée «l'Alliance»), met en lumière le travail électoral de l'Assemblée en 2025, notamment les missions d'observation, les activités de l'Alliance et de la Division de la coopération parlementaire et électoral, et propose des pistes d'action pour relever les défis émergents et persistants.

7. Je tiens à remercier toutes les délégations nationales, les groupes politiques, les membres de l'APCE et le personnel du Conseil de l'Europe qui ont contribué aux missions d'observation de élections en 2025. Ils ont consacré leur temps et leur expertise à cet exercice unique, qui évalue non seulement les procédures le jour du scrutin, mais aussi l'environnement électoral au sens large et les conditions de la campagne, et qui aide à identifier les questions à traiter dans le cadre des travaux des commissions de l'Assemblée et des activités de coopération électoral.

2. Observation des élections par l'APCE en 2025: faits et chiffres

8. L'Assemblée parlementaire est la seule institution parlementaire qui, grâce à l'organisation de missions préélectorales régulières environ un mois avant les élections, évalue l'environnement électoral global et fait une déclaration publique.² Ces missions préélectorales sont très utiles car elles permettent aux membres d'obtenir des informations détaillées et d'approfondir leur compréhension grâce à un dialogue politique continu. Elles complètent également les activités de suivi de l'APCE, lorsqu'il n'est pas possible d'effectuer des visites de suivi sur place juste avant et après les élections, tout en s'appuyant sur l'expertise des co-rapporteur-e-s de suivi de l'APCE (qui sont membres d'office des commissions ad hoc d'observateurs de l'APCE).

9. En 2025, les membres de l'APCE ont participé à 11 missions préélectorales et d'observation électoral (MOE) dans 5 pays:

- Kosovo ^{*3}:
 - élections à l'Assemblée le 9 février 2025 (cheffe de délégation: M^{me} Petra Bayr, Autriche, SOC, 17 membres de 11 pays, dont 7 femmes);
 - élections anticipées à l'Assemblée le 28 décembre (chef de délégation: M. Yunus Emre, Türkiye, SOC, 6 membres de 5 pays, dont 2 femmes);
- Albanie: élections législatives le 11 mai 2025 (chef de délégation: M. Simone Billi, Italie, ECPA, 18 membres de 11 pays, dont 5 femmes);
- Pologne: élections présidentielles les 18 mai et 1er juin 2025 (chef de délégation: M. Iulian Bulai, Roumanie, ADLE, 29 membres issus de 18 pays, dont 15 femmes);
- République de Moldova: élections législatives le 28 septembre 2025 (chef de délégation: M. Chris Said, Malte, PPE/DC, 20 membres de 15 pays, dont 8 femmes);
- République kirghize: élections législatives anticipées le 30 novembre 2025 (chef de délégation: M. Georgios Stamatidis, Grèce, PPE/DC, 11 membres de 9 pays, dont 3 femmes).

10. Les membres de l'APCE ont manifesté un intérêt considérable pour ces MOE, comme en témoigne la composition de chacune des missions susmentionnées. La liste des rapports d'observation des élections présentés à l'Assemblée figure en annexe (annexe 1).

2. Les missions préélectorales sont composées d'un-e représentant-e par groupe politique et du ou des rapporteur-e-s spécifiques au pays (issus de la commission de suivi ou de la commission des affaires politiques). Elles ont pour objectif d'évaluer la législation électoral et son application, y compris les possibilités de recours, la situation politique, les dispositions prises pour la campagne électoral, la couverture médiatique de celle-ci, l'administration des élections et le travail des autorités électorales. Voir les lignes directrices

3. * Toute référence au Kosovo, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, doit être comprise en pleine conformité avec la [résolution 1244](#) du Conseil de sécurité des Nations unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

11. Les missions d'observation électorale de l'Assemblée comprennent des membres ou des expert·e·s juridiques de la Commission de Venise qui conseillent la délégation de l'APCE et les missions internationales d'observation électorale (MIOE) sur les normes du Conseil de l'Europe et les normes internationales dans le domaine des élections, conformément à l'accord de coopération signé le 4 octobre 2004 entre l'Assemblée et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Cette coopération de longue date avec la Commission de Venise contribue grandement à renforcer la crédibilité de nos missions. La contribution de la Commission de Venise à l'observation électorale de l'Assemblée est très appréciée par nos membres et tous nos partenaires et apporte une réelle valeur ajoutée à nos missions.

12. La participation des femmes aux MOE est passée de 28,8 % en 2022 à 37,5 % en 2024 et à 39,6% en 2025. Cette tendance est bien sûr à saluer. Cependant, tout comme en 2024, seule une des six MOE de l'APCE en 2025 était dirigée par une femme, ce qui reste inacceptable. La participation des femmes aux MOE, et en particulier à la tête des délégations, doit être améliorée. Les groupes politiques devraient s'efforcer d'inclure au moins 40 % du sexe sous-représenté, à savoir les femmes, lorsqu'ils soumettent leurs quotas de membres pour les commissions ad hoc. Cela permettrait d'augmenter le nombre d'observatrices ainsi que le nombre de femmes susceptibles de diriger des délégations. J'invite donc le Bureau à accorder une attention particulière à cette question. J'encourage également le réseau Women@PACE à échanger des points de vue sur les moyens d'accroître la participation des femmes aux commissions ad hoc d'observateurs de l'APCE et leur présidence.

13. La rotation politique des présidences des MOE en 2025 a été légèrement plus équilibrée qu'en 2024, deux des six missions électorales ayant été dirigées par le groupe SOC, deux par le groupe PPE/DC, une par le groupe ALDE et une par le groupe ECPA. J'encourage le Comité présidentiel de l'APCE à prêter attention aux lignes directrices de l'APCE pour les observateurs électoraux, qui demandent de veiller à un équilibre politique global sur une année civile lors de la désignation des président·e·s des missions électorales.

14. Le 23 juin 2025, l'Assemblée a ratifié ses lignes directrices révisées pour les missions d'observation des élections, visant à renforcer l'intégrité et la transparence. Les lignes directrices révisées:

- ont créé un nouveau rôle de vice-président·e («chef-fe de délégation adjoint·e») au sein des commissions ad hoc afin d'assurer la continuité de la direction si le ou la présidente n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions;
- invitent les groupes politiques à faire preuve de diligence raisonnable lors de la nomination des membres, en veillant à ce que les délégations comprennent des observateurs impartiaux, compétents et suffisamment expérimentés, et en interdisant strictement la nomination de «membres ayant participé à des missions non officielles menées à des fins d'observation des élections ou en rapport avec les élections dans le pays concerné et qui ont été parrainées ou entreprises à l'invitation d'un État, d'une organisation parlementaire, organisation gouvernementale ou non gouvernementale, d'une association, d'une fondation ou de toute autre personne physique ou morale, y compris toute mission qui serait en contradiction avec la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections de 2005»;
- a confirmé que toute observation du vote à l'étranger nécessite une décision préalable du Bureau et doit respecter les conditions qu'il fixe;
- si l'OSCE/BIDDH ne déploie pas de mission d'observation à long terme, l'APCE évaluera désormais si les conditions sont propices à une observation significative avant de décider d'envoyer sa propre délégation.

15. Enfin, je voudrais rappeler les garanties et les règles régissant les MOE – telles qu'établies par notre Assemblée dans ses lignes directrices – afin de protéger l'intégrité et la crédibilité de nos missions d'observation, qui doivent être respectées par nos observateurs: les membres des commissions ad hoc ne peuvent observer que s'ils ont signé à la fois la déclaration d'intérêts annuelle de l'APCE et la déclaration de non-conflit d'intérêts relative au pays observé. Ils doivent également se conformer aux dispositions du Code de conduite des membres de l'APCE ainsi qu'au Code de conduite des missions internationales d'observation électorale (IEOM). Conformément à la [Résolution 2596 \(2025\)](#), l'Assemblée travaille actuellement à l'élaboration de nouvelles déclarations en ligne améliorées que les membres participant à des missions d'observation devront remplir. Cette mesure vise à améliorer l'identification et la gestion des conflits d'intérêts potentiels.

3. Renforcement du rôle de l'Assemblée dans les questions électorales

16. À la suite du Sommet de Reykjavik et de la Conférence de Berne en 2023, l'Assemblée a continué à renforcer son rôle de premier plan dans les questions électorales. Cela a concerné à la fois le positionnement de l'Assemblée au sein du Conseil de l'Europe en matière d'expertise électorale et, dans une certaine mesure, notre rôle et notre visibilité au sein des instances internationales.

3.1. Lancement et activités de l'Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables

17. Au début de l'année 2024, des collègues actifs dans le domaine de l'observation des élections ont proposé la création d'un réseau d'observateurs électoraux afin de répondre aux menaces croissantes qui pèsent sur l'intégrité électorale, notamment l'instabilité politique, les ingérences étrangères malveillantes et les vulnérabilités numériques. Après l'approbation du mandat par le Bureau en juin 2024, la ratification par l'Assemblée et l'approbation de la liste des membres en octobre 2024, nous avons tenu la réunion inaugurale le 29 janvier 2025. À ma proposition, et afin de refléter notre objectif fondé sur des valeurs, le réseau a été rebaptisé Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables (PAFFE); le Bureau l'a confirmé le 27 juin.

18. La réunion inaugurale a défini des mesures de suivi claires visant à:

- étendre l'observation à tout État membre confronté à l'instabilité;
- commencer l'observation plus tôt afin de couvrir la période préélectorale;
- élaborer des lignes directrices pour le vote à l'étranger (OCV);
- renforcer le suivi postélectoral avec les autorités électorales et la société civile;
- développer l'expertise en matière d'observation des élections numériques ainsi que de cybersécurité, d'intelligence artificielle et de menaces liées aux réseaux sociaux dans le contexte électoral; et
- promouvoir l'équilibre entre les sexes et le leadership dans l'observation électorale.

19. Pour mettre en œuvre ces objectifs, les membres ont souligné la nécessité de disposer de ressources adéquates et d'une expertise spécialisée (notamment en matière de vote électronique et de cybersécurité), tout en explorant des approches rentables telles que des activités conjointes avec les commissions de l'APCE et l'utilisation sélective de méthodes en ligne. Le 29 janvier, j'ai transmis ces priorités au Bureau, qui a demandé à la Secrétaire générale de l'Assemblée de préparer un mémorandum de suivi.

20. Le 22 mai, j'ai été invité à présenter les priorités et les activités futures lors de la réunion du Comité présidentiel à La Valette, où j'ai souligné le rôle de premier plan de l'Assemblée dans les questions électorales et le souhait de l'Alliance d'observer le vote à l'étranger, afin de garantir que les bulletins de vote externes répondent aux mêmes normes que les bulletins nationaux. J'ai proposé de tester une méthodologie de vote par correspondance à l'étranger (OCV) de l'APCE dans le cadre d'une étude de faisabilité. Les élections législatives du 28 septembre en République de Moldova, qui ont mobilisé une importante diaspora et prévu 297 bureaux de vote OCV, ont été identifiées comme un test idéal, avec le soutien méthodologique d'une organisation nationale d'observation expérimentée, Promo-LEX. Le 5 septembre, le Bureau a autorisé cette étude de faisabilité avec un déploiement pilote, salué tant par la majorité que par l'opposition au sein du parlement moldave. En fin de compte, le délai très court, les délais d'accréditation serrés et le chevauchement avec l'ouverture de notre session d'automne ont rendu impossible un déploiement plus large. Cependant, notre objectif reste inchangé: en collaboration avec des experts électoraux et des partenaires, nous avons l'intention de finaliser une méthodologie OCV allégée et fondée sur des preuves, et de mettre en place le projet pilote lors des prochaines élections appropriées.

21. Il convient de noter que l'OCV existait déjà dans les précédentes lignes directrices de l'APCE en matière d'observation électorale; cependant, il n'a jamais été mis en pratique en raison de l'absence de méthodologie convenue, même si la Commission de Venise avait publié une étude historique en 2011. Le 8 octobre, lors du Conseil pour l'électorale démocratique, j'ai salué la décision de la Commission de Venise de compiler son acquis sur l'OCV⁴ et de préparer un rapport actualisé. Cette compilation constituera une référence claire pour les législateurs et les observateurs, tandis que le nouveau rapport, qui s'appuie sur l'étude de 2011, contribuera à harmoniser les normes juridiques et les pratiques d'observation sur des questions telles que la délimitation des circonscriptions électorales, l'inscription sur les listes électorales, les

4. Projet de compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant le vote à l'étranger (CDL(2025)055)

campagnes et le financement transfrontaliers, les critères applicables aux bureaux de vote à l'étranger, les mesures proportionnées de lutte contre la fraude (y compris le vote par correspondance), la compétence et les recours, ainsi que la vérifiabilité des outils électroniques.

22. La transformation numérique est un autre axe stratégique. Le 1er octobre 2025, l'Alliance a tenu sa deuxième réunion sur le thème «Organiser et observer les élections à l'ère numérique», avec la participation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Nous avons examiné comment la technologie remodèle les processus électoraux et identifié des mesures pratiques que l'APCE pourrait prendre pour préserver l'intégrité dans un environnement de plus en plus numérique.

23. Lors du Forum mondial pour la démocratie à Strasbourg (6-9 novembre), les membres de l'Alliance ont contribué à la session «L'IA dans les urnes: menace ou opportunité pour les élections démocratiques?», co-organisée par l'APCE et la Commission sur l'intelligence artificielle (CAI) du Conseil de l'Europe. S'exprimant au nom de l'Alliance, Laura Castel (Espagne, UEL) a souligné que les élections, fondement de la démocratie, sont confrontées à des risques émergents liés à la polarisation, à la désinformation et à l'ingérence étrangère, désormais amplifiés par la capacité de l'IA à cibler et à influencer le comportement des électeurs. Elle a insisté sur le fait que la technologie doit soutenir les processus démocratiques et non les fausser, et que les électeurs doivent pouvoir participer sans crainte ni manipulation. Elle a présenté le soutien pratique apporté par l'APCE aux systèmes électoraux, notamment l'aide en matière de cybersécurité apportée à la Commission électorale centrale ukrainienne et les mesures prises en République de Moldova en matière de communication de crise et de surveillance pour lutter contre la haine en ligne. Sa conclusion était claire: la protection des élections à l'ère de l'IA nécessite une planification, une anticipation et des normes couvrant toutes les étapes du processus électoral.

24. En ce qui concerne le renforcement du suivi post-électoral, Pablo Hispán (Espagne, PPE/DC) a participé à la conférence intitulée «30 ans de partenariat et de progrès: l'Albanie, le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise» (Tirana, 20-21 octobre 2025) dans le cadre d'une table ronde sur la réforme électorale. S'appuyant sur les conclusions de la mission d'observation des élections et de la procédure de suivi, M. Hispán a appelé les autorités à remédier aux lacunes objectives constatées par les observateurs internationaux et nationaux et à veiller à ce que la législation électorale soit mise en œuvre conformément à la lettre et à l'esprit de la loi.

25. Dans un contexte similaire, Jone Blikra (Norvège, SOC) a représenté la MOE de l'APCE qui a observé les élections présidentielles du 20 octobre et du 3 novembre 2024 lors d'une conférence d'analyse post-électorale les 17 et 18 mars à Chisinau co-organisée par le programme électoral de l'APCE et la Commission centrale électorale de la République de Moldova. De même, Chris Said (Malte, PPE/DC), chef de la délégation de l'APCE chargée d'observer les élections législatives en République de Moldova, participera à la prochaine conférence d'analyse postélectorale sur le thème «Élections législatives en République de Moldavie, 28 septembre 2025: intégrité électorale et perspectives de consolidation démocratique», qui se tiendra les 19 et 20 février 2026, également co-organisée par le programme électoral de l'APCE et la Commission centrale électorale de la République de Moldova. L'objectif principal de la conférence est d'évaluer de manière objective et approfondie le processus électoral, ainsi que de formuler des recommandations concrètes et applicables pour renforcer l'intégrité électorale, la confiance du public et la résilience démocratique de la République de Moldavie.

26. Dans l'ensemble, la phase de démarrage de l'Alliance s'est avérée plus lente que prévu. Néanmoins, deux réunions de fond ont été organisées et des sites web consacrés à l'observation des élections et à l'Alliance ont été lancés. Cependant, le Bureau de l'Alliance n'a pas pu se réunir pendant la période considérée en raison de contraintes de calendrier. Les créneaux horaires d'une heure prévus pendant les pauses déjeuner des sessions partielles sont insuffisants pour mener des discussions stratégiques et coïncident avec d'autres réunions du réseau de l'APCE, notamment *women@pace*, ce qui empêche plusieurs membres de participer, en particulier les femmes, dont la participation accrue aux missions d'observation électorale est l'une de nos priorités. Afin de garantir une gouvernance efficace et le suivi des priorités, l'Alliance devrait être autorisée par le Bureau de l'Assemblée à tenir au moins une réunion externe par an, soit de manière indépendante, soit en marge d'un événement de l'Alliance.

3.2. Promotion des activités transversales au sein de l'Assemblée parlementaire

27. Tout au long de l'année 2025, l'Assemblée a fait progresser un programme transversal visant à protéger la sécurité démocratique, l'intégrité électorale et la participation. En avril, elle a adopté la [Résolution 2593 \(2025\)](#) et la [Recommandation 2292 \(2025\)](#) sur *l'ingérence étrangère: une menace pour la sécurité démocratique en Europe* (8 avril), suivies le lendemain par la [Résolution 2596 \(2025\)](#) sur *le respect de l'État de droit et la lutte contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe* (9 avril), qui comprend des dispositions

pertinentes pour l'intégrité des élections (paragraphe 6.4, 7.3, 13, 14.3). Ce travail a été complété par un échange politique avec la directrice du BIDDH, Maria Telalian, à La Canée le 26 mai, qui a permis de renforcer la coopération en matière de normes et de pratiques.

28. L'Assemblée a également renforcé l'inclusion et la résilience dans la vie parlementaire. Le 26 juin, elle a adopté la [Résolution 2615 \(2025\)](#) sur *la promotion d'une participation inclusive à la vie parlementaire: égalité des genres, accessibilité et politiques inclusives* (rapporteuse: Maryna Bardina, Commission de l'égalité et de la non-discrimination). Lors de la session d'automne, elle a abordé les situations clés dans certains pays liées au recul de la démocratie et au contexte électoral: [Résolution 2617 \(2025\)](#) sur la Hongrie (30 septembre, co-rapporteurs: Eerik-Niiles Kross, Estonie, ADLE, et George Papandreou, Grèce, SOC) ([Doc. 16249](#) de la commission de suivi); [Résolution 2620 \(2025\)](#) sur le dialogue post-suivi avec la Bulgarie (1er octobre, co-rapporteurs: Deborah Bergamini, Italie, PPE/DC, et Yves Cruchten, Luxembourg, SOC) ([Doc. 16246](#) de la commission de suivi); [Résolution 2622 \(2025\)](#) sur *la Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes* (2 octobre, rapporteur: Iulian Bulai, Roumanie, ADLE; [Doc. 16272](#) de la commission des questions politiques et de la démocratie); [Résolution 2624 \(2025\)](#) sur *la défense de la démocratie et de l'État de droit en Géorgie* (2 octobre, corapporteurs: Edite Estrela, Portugal, SOC, et Sabina Ćudić, Bosnie-Herzégovine, ADLE) ([Doc. 16271](#) de la commission de suivi); et la [Résolution 2625 \(2025\)](#) sur *les partis politiques et la démocratie* (2 octobre, rapporteur: Ingjerd Schie Schou, Norvège, PPE/DC) ([Doc. 16248](#) de la commission des questions politiques et de la démocratie). Parallèlement, le 30 septembre, la commission des questions politiques et de la démocratie a adopté à l'unanimité le rapport intitulé «Les élections en temps de crise» (rapporteur: Damien Cottier, Suisse, ADLE⁵), accompagné de projets de résolution et de recommandation destinés à guider les États membres dans la protection des élections en période de crise. Ensemble, ces initiatives soulignent l'approche transversale de l'Assemblée: défendre l'État de droit, lutter contre les ingérences, soutenir la participation inclusive et renforcer les cadres dans lesquels des élections libres et équitables peuvent avoir lieu.

3.3. Contribution au nouveau Pacte démocratique

29. Ancrée dans le Nouveau pacte démocratique pour l'Europe du Conseil de l'Europe, l'Alliance contribue à un processus qui vise à rétablir la confiance dans la démocratie et à renforcer la sécurité démocratique d'ici 2026. Le Pacte articule son action autour de trois piliers: apprendre et pratiquer la démocratie, protéger la démocratie contre les menaces internes et externes (notamment la corruption, l'ingérence électorale, la désinformation et l'utilisation abusive de l'IA), et innover pour la démocratie par la délibération et la technologie, sous la houlette de la CEDH et des Principes de Reykjavík. Le Conseil de l'Europe mène de larges consultations et traduit leurs résultats en politiques concrètes en vue du Sommet des chefs d'État et de gouvernement de 2026.

30. S'appuyant sur le deuxième pilier du Pacte, «Protéger la démocratie», la commission ad hoc de l'Assemblée sur le nouveau pacte démocratique a tenu une audition à Chisinau le 20 novembre 2025 sur le thème «Sauvegarder la démocratie: élections et ingérence étrangère», avec Martin Kuijer, vice-président de la Commission de Venise; Angelica Caraman, présidente de la Commission électorale centrale (CEC) de la République de Moldova; et Chris Said (Malte, PPE/DC), chef de la mission de l'APCE en République de Moldova et membre de l'Alliance. L'audition a permis d'explorer les outils pratiques permettant de lutter contre l'ingérence tout en restant ancré dans les normes du Conseil de l'Europe.

31. En ouvrant la contribution de l'Assemblée, Chris Said a dressé la carte des «tactiques» d'ingérence de la Russie en Moldova: financement illicite et partis fantômes liés à Ilan Shor, désinformation à plusieurs niveaux sur TikTok et Telegram, cyberattaques contre les infrastructures électorales et intimidations, notamment des alertes à la bombe à l'étranger. Il a ensuite expliqué pourquoi ces tactiques ont échoué: la Moldova est passée de l'improvisation à la préparation (règles plus strictes en matière de financement des partis, renforcement des cyberdéfenses et de la communication de crise de la CEC), les services de sécurité ont agi rapidement, la société civile et une diaspora très mobilisée ont riposté, et Moscou a mal interprété l'opinion publique. Il a également souligné les dilemmes démocratiques (disqualifications tardives, baisse de la participation électorale en Russie/Transnistrie) et en a tiré trois enseignements pour l'Europe: la résilience se construit entre les élections, les réponses doivent impliquer l'ensemble de la société et les contre-mesures doivent rester ancrées dans les normes de la CEDH et de la Commission de Venise.

32. Sur la base de ces conclusions, l'Assemblée pilote (avec le Congrès et la Commission de Venise) le volet du Pacte consacré à la résilience démocratique et à l'intégrité des élections (mars-mai 2026). Nos priorités sont de renforcer les démocraties contre la désinformation, la polarisation et l'ingérence

5. Voir [Doc 15866](#).

étrangère; de garantir une concurrence équitable et authentique, y compris pour les électeurs à l'étranger; et d'aligner les normes juridiques sur les pratiques d'observation et les droits des observateurs électoraux. Les enseignements tirés des récentes missions d'observation, notamment en Moldova, seront directement pris en compte dans les propositions du Pacte afin que les démocraties européennes restent légitimes, réactives et agiles face à l'évolution des menaces hybrides.

3.4. Participation au Conseil pour les élections démocratiques et coopération avec la Commission de Venise

33. Le Conseil pour les élections démocratiques a connu une année particulièrement dynamique et fructueuse, avec trois réunions à Venise et une réunion en ligne. En 2025, l'Assemblée était représentée au Conseil par Pablo Hispán (Espagne, PPE/CD) et Octavie Modert (Luxembourg, PPE/CD) pour la commission des questions juridiques et des droits de l'homme; Titus Corlăţean (Roumanie, SOC) et Rian Vogels (Pays-Bas, ADLE) pour la commission des questions politiques et de la démocratie; ainsi que Lord David Blencathra (Royaume-Uni, ECPA) et Liliana Tanguy (France, ADLE) pour la commission de suivi.

34. Le 8 octobre, Pablo Hispán a été élu président du Conseil, insufflant une énergie et une orientation nouvelles à l'engagement de l'Assemblée auprès du Conseil. Il a souligné que, compte tenu des pressions qui pèsent sur l'intégrité des élections dans de nombreux pays, le Conseil pour les élections démocratiques peut combiner l'expertise de la Commission de Venise et l'expérience de l'Assemblée et du Congrès pour aborder les opportunités et les vulnérabilités électorales sous de multiples angles – de la définition de normes au suivi et à la coopération – renforçant ainsi l'équité et la résilience de nos systèmes électoraux.

35. L'un des principaux domaines de travail du Conseil a consisté à examiner les projets de rapports et d'avis préparés par la Commission de Venise sur toute une série de questions électorales. Il s'agissait notamment d'avis sur des modifications électorales concernant [la Géorgie](#) et [la Hongrie](#), d'un mémoire d'amicus curiae concernant la [République de Moldova](#), ainsi que d'un [rapport urgent](#) sur l'annulation des résultats électoraux par les cours constitutionnelles à la suite de l'annulation du premier tour de l'élection présidentielle en Roumanie, qui s'est tenue le 24 novembre 2024. En outre, le Conseil a lancé une discussion sur un prochain rapport examinant la liberté d'expression, l'interdiction des discours de haine et la promotion du pluralisme dans les campagnes électorales. Cette initiative fait suite à une demande de l'Assemblée dans sa [Résolution 2525 \(2024\)](#) sur «Le thème de la migration et de l'asile dans les campagnes électorales et ses conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits». Il est particulièrement important de poursuivre le double objectif de préserver la liberté d'expression pendant les campagnes électorales tout en protégeant les droits des personnes susceptibles d'être lésées par des discours politiques manipulateurs ou des décisions fondées sur des discours de haine ou l'incitation à la discrimination. La Commission de Venise devrait adopter ce rapport en 2026.

36. Les activités du Conseil s'étendent au-delà des États membres du Conseil de l'Europe. En 2025, ses travaux ont notamment porté sur l'examen du projet d'amendements constitutionnels du Pérou, la responsabilité des membres des organes de gestion des élections, ainsi que le projet de décret référendaire d'Haïti.

37. La structure unique du Conseil, qui combine l'expertise juridique de la Commission de Venise et l'expérience politique de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, favorise en permanence des discussions enrichissantes et constructives. Le Conseil a notamment abordé la question du vote à l'étranger après la décision de l'Assemblée de lancer un projet pilote visant à explorer des méthodes d'observation efficaces pour ce type de vote, contribuant ainsi à garantir l'intégrité électorale pour tous les électeurs, quel que soit leur lieu de résidence. La Commission de Venise a compilé et mis à jour ses avis et rapports sur ce sujet et révisera son rapport historique de 2011 afin de refléter les développements récents.

38. Parmi les autres sujets importants abordés figuraient le statut des observateurs internationaux lors des élections locales et régionales, et le droit à des élections libres à tous les niveaux de gouvernance en Europe, une attention particulière étant accordée à l'article 3 du protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

39. Le Conseil sert également de plateforme précieuse pour partager des idées et informer le Congrès et la Commission de Venise des résolutions et rapports spécifiques à chaque pays de l'Assemblée concernant les élections, les activités de [l'Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables](#) et les [programmes de coopération électorale](#) de l'Assemblée. Ces échanges facilitent l'examen des progrès en cours, des principales réalisations et des possibilités de collaboration future. Le Conseil a également lancé l'échange d'informations sur les derniers développements en matière de législation électorale entre les États membres, améliorant ainsi la compréhension de l'évolution du contexte électoral en Europe.

40. Une innovation notable cette année a été la responsabilité du Conseil d'organiser la 20e Conférence européenne des administrations électorales («EMBs»), qui s'est tenue à Vilnius, en Lituanie, les 15 et 16 avril 2025, et qui était consacrée à la stabilité du droit électoral. Cet événement a souligné l'engagement du Conseil en faveur de la résilience et de l'adaptabilité des institutions démocratiques. Damien Cottier, rapporteur de l'APCE sur le thème «Les élections en temps de crise», a rappelé que les législateurs sont désormais tenus de rendre les institutions démocratiques, y compris les administrations électorales, plus résilientes et plus robustes afin d'anticiper et de s'adapter aux événements imprévus et aux crises, qu'il s'agisse de pandémies, de catastrophes naturelles, de cyberattaques ou de guerres, et de faire face aux menaces qui pèsent sur l'intégrité des élections.

41. Ce format collaboratif tripartite servira également de modèle pour un séminaire prévu à Paris les 28 et 29 avril 2026, consacré à sécuriser les droits des observateurs pour des processus électoraux fiables et inclusifs. Organisée sous les auspices du Nouveau pacte démocratique du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, cette initiative abordera le défi du recul démocratique, y compris les menaces qui pèsent sur l'intégrité des urnes. Le séminaire examinera une série de propositions, notamment le renforcement des cadres juridiques pour l'observation des élections, la résolution des problèmes opérationnels et logistiques, le renforcement de la confiance dans les missions d'observation et la promotion d'un environnement plus propice à l'observation des élections dans toute l'Europe. Les conclusions contribueront au prochain rapport préparé par la commission des questions politiques et de la démocratie intitulé «La nécessité de protéger les observateurs électoraux».

3.5. Consolidation et expansion des activités de coopération électorale de l'APCE

42. Depuis 2024, l'Assemblée a officiellement intégré la coopération électorale dans ses travaux, ce qui permet de mener des projets plus importants et à plus long terme, financés par les plans d'action du Conseil de l'Europe, des contributions volontaires et des programmes conjoints CoE-UE. Ces activités associent observation, monitoring et suivi, et sont mises en œuvre avec les parties prenantes nationales afin de traduire les normes du Conseil de l'Europe en réformes concrètes tout au long du cycle électoral.

43. En 2025, des projets ont été mis en œuvre en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine, et d'autres initiatives sont en préparation. Les actions menées ont porté principalement sur la gestion professionnelle et transparente des élections, le contrôle du financement des partis et des campagnes électorales, l'intégrité des médias, l'inclusion des groupes sous-représentés, la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives et la lutte contre la désinformation et les risques numériques.

- Albanie: avant les élections de mai, le soutien apporté a aidé la CEC à lancer une plateforme de surveillance en direct des activités publiques afin de dissuader l'utilisation abusive des ressources de l'État, à mettre en place une plateforme en ligne de suivi des plaintes afin d'accroître la transparence et l'efficacité du règlement des litiges électoraux (EDR), à commencer la construction d'un centre de formation continue pour les agents électoraux, à renforcer les capacités de l'EDR du collège électoral et à déployer des programmes d'éducation civique à l'échelle nationale auprès de plus de 20 000 élèves.
- Bosnie-Herzégovine: un nouveau projet donne la priorité à la création d'un centre permanent d'éducation et de formation de la CEC afin d'assurer la formation continue du personnel, l'éducation des électeurs et la sensibilisation de groupes spécifiques, le renforcement des capacités des services juridiques, d'audit, de formation et électoraux, les mesures d'inclusion des nouveaux électeurs, des minorités et des femmes, et le renforcement des capacités des médias pour une couverture électorale précise.
- Géorgie: après les élections d'octobre 2024, le projet a été recentré sur le renforcement de la coopération avec la société civile et de l'engagement citoyen; toutefois, en raison de la situation en 2025, il a été suspendu à partir du 31 décembre, et un projet de suivi a été préparé pour être lancé rapidement lorsque les conditions le permettront.
- République de Moldova: plus de 40 activités de coopération ont été mises en œuvre en 2025, reflétant le rôle stratégique du projet pendant une période électorale intense. Notre soutien s'est concentré sur le renforcement du professionnalisme et du contrôle financier de la CEC, l'amélioration des capacités des juges, des procureurs et des enquêteurs, la lutte contre l'utilisation abusive des ressources administratives, la corruption électorale, la désinformation et les discours de haine, et la promotion d'une participation inclusive. Parmi les autres actions menées, citons le soutien à la communication de crise, une école électorale pour les journalistes, des campagnes de sensibilisation à la tolérance zéro

envers les discours de haine/le sexisme (avec ONU Femmes et cinq projets du Conseil de l'Europe), et des évaluations à mi-parcours basées sur l'URSO des stratégies de la CEC et des centres de formation, qui ont montré un très haut niveau de mise en œuvre.

- Ukraine: À la suite du lancement par la Fédération de Russie d'une guerre d'agression à grande échelle contre l'Ukraine, une coopération électorale a été conçue et mise en œuvre en réponse aux défis sans précédent dans le domaine électoral résultant de la guerre⁶. L'aide s'est concentrée sur le dialogue de haut niveau (HLD) – une plateforme de dialogue entre les parties prenantes nationales⁷, facilitée par l'APCE et le Congrès, avec la participation de la Commission de Venise, afin de discuter des conditions juridiques et institutionnelles préalables aux futures élections d'après-guerre. Le soutien a également porté sur des conseils juridiques/politiques à la CEC, le renforcement des capacités de l'OCV, la cybersécurité et l'intégrité des médias, ainsi que des initiatives d'inclusion des personnes déplacées, des jeunes, des femmes, des personnes handicapées et des anciens combattants.

44. Ces programmes ciblés consolident le travail électoral de l'Assemblée, complètent les priorités du PAFPE (évaluation préélectorale, résilience numérique, inclusion et OCV) et améliorent la cohérence et l'impact des conclusions des observations et des réformes ultérieures dans les États membres.

3.6. Coopération avec d'autres institutions du Conseil de l'Europe

45. Le Comité directeur sur la démocratie (CDDEM) a été créé après le Sommet de Reykjavík afin de mettre en pratique les Principes de Reykjavík pour la démocratie. En 2025, il a produit les «Paramètres pour l'application et la mise en œuvre des Principes de Reykjavík» (adoptés lors de sa 4^e réunion plénière du 26 au 28 novembre 2025), un cadre pratique qui transforme l'acquis démocratique du Conseil de l'Europe en listes de contrôle et indicateurs concrets pour les institutions et les praticiens. Les paramètres s'inscrivent dans le cadre du Nouveau pacte démocratique pour l'Europe et sont conçus pour diagnostiquer les lacunes, orienter les réformes et soutenir l'apprentissage entre pairs dans les États membres.

46. Notre coopération avec le CDDEM a été étroite dès le début: le secrétariat de la Division des élections a contribué à la rédaction et à la coordination des chapitres électoraux tout au long du processus.

47. Pour nos missions d'observation électorale, la partie la plus pertinente dans l'immédiat est le pilier I, «Participation démocratique», et son chapitre sur les «Élections libres, équitables et résilientes», qui consolide les normes du Conseil de l'Europe en matière de droit électoral, de suffrage universel et égal, de secret et de transparence du vote, de gestion et de supervision des élections, ainsi que de campagne médiatique et en ligne. Ce chapitre offre aux observateurs et aux législateurs une référence cohérente pour évaluer l'ensemble du cycle électoral, en ligne et hors ligne.

48. Les paramètres ne constituent pas une liste théorique. Ils sont un outil permettant de comparer les pratiques, d'harmoniser la terminologie entre les institutions et de renforcer la résilience face aux risques actuels (ingérence étrangère, désinformation, discours de haine, rétrécissement de l'espace civique et vulnérabilités liées aux technologies), tout en conservant l'acquis de la CEDH et de la Commission de Venise comme référence interprétative. Leur valeur ajoutée est double: (i) une cartographie complète des exigences démocratiques tirées des normes du Conseil de l'Europe; et (ii) un cadre permettant une utilisation cohérente dans tous les pays, avec une marge d'application spécifique au contexte.

49. Le groupe de travail sur les paramètres d'application et de mise en œuvre des principes de démocratie de Reykjavik (GT-P2) va maintenant commencer à travailler sur: (i) un projet de cadre sur la manière dont les paramètres devraient être utilisés; et (ii) un projet de lignes directrices sur le renforcement de la participation des femmes, des filles, des jeunes et des groupes vulnérables aux élections. L'Alliance restera engagée dans cette prochaine phase et continuera à apporter l'expertise du Secrétariat, lorsque cela sera utile.

50. Une fois présentés à l'Alliance, les paramètres pourraient servir de liste de contrôle pour notre travail d'observation, nous aidant à évaluer plus clairement le degré de *liberté et d'équité* d'une élection et garantissant que nos conclusions correspondent directement aux normes du Conseil de l'Europe. Ils nous aideraient en particulier à nous concentrer plus tôt et de manière plus systématique sur l'environnement électoral créé par les autorités avant les élections.

6. Voir le rapport d'évaluation des besoins «Organisation et tenue d'élections dans l'Ukraine d'après-guerre. Conditions préalables et défis» (ENG; UKR).

7. Direction du Parlement ukrainien, membres du Parlement représentant différents partis politiques et factions/groupes, y compris les membres de la commission parlementaire sur la construction de l'État, la gouvernance locale, le développement régional et urbain; hauts fonctionnaires du ministère des Communautés et du Développement territorial; Commission électorale centrale; représentants des quatre associations d'autorités locales.

51. Comme prochaines étapes de la coopération avec la CDDEM, je propose:

- d'inviter le président du CDDEM à présenter à l'Alliance les paramètres et le programme de travail du GT-P2 lors de la session d'avril 2026;
- de tester les paramètres sous forme de liste de critères dans le cadre d'un petit nombre d'observations à venir (y compris des évaluations préélectorales) et partager les commentaires avec le CDDEM;
- de co-organiser un séminaire technique (PAFFE-CDDEM-Commission de Venise) à l'intention des parlements nationaux sur l'utilisation des paramètres pour examiner la législation électorale et le contrôle électoral.

52. Ces mesures permettraient d'approfondir notre partenariat avec le CDDEM, de rendre nos observations plus cohérentes et plus exploitables, et d'aider les parlements à traduire les principes de Reykjavík en pratiques démocratiques quotidiennes.

4. Le rôle et la valeur ajoutée de l'Assemblée parlementaire dans le cadre des missions internationales d'observation électorale (IEOM) et la promotion de la coopération internationale

53. L'Assemblée observe les élections dans le cadre des missions internationales d'observation électorale (MIOE) aux côtés du BIDDH, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Tous les partenaires s'efforcent de parler d'une seule voix dans le cadre d'un code de conduite commun, mais ils travaillent sous des mandats différents et dans des contextes politiques différents. Cela peut entraîner des divergences dans les priorités et la terminologie, par exemple lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de l'agression à grande échelle de la Russie contre l'Ukraine sur les élections dans les États voisins.

54. Les cycles récents ont mis en évidence un écart dans la manière dont les IEOM appréhendent la situation dans son ensemble. La méthodologie technique et factuelle du BIDDH reste indispensable, mais, en partie parce qu'elle doit tenir compte des sensibilités d'un large éventail de membres de l'OSCE, elle peut être limitée lorsqu'il s'agit de faire face aux pressions géopolitiques et aux menaces hybrides qui façonnent aujourd'hui l'environnement électoral. Les observateurs parlementaires sont bien placés pour compléter cette approche par une analyse contextuelle et fondée sur les droits de la concurrence politique, de l'emprise des médias, de l'utilisation abusive des ressources de l'État et de l'intimidation. Moderniser les pratiques des MIE signifie donc combiner les atouts techniques du BIDDH avec l'évaluation politique des parlementaires afin de fournir une évaluation plus claire et plus complète.

55. La clarté du message est essentielle. Les évaluations doivent indiquer clairement lorsque le suffrage universel, égal, libre ou secret est compromis, ou lorsque les observateurs sont soumis à des restrictions. Des procédures irréprochables le jour du scrutin ne peuvent compenser les manipulations préélectorales, l'accès inégal aux médias et aux ressources, ou l'absence de véritable concurrence. La simple présence de nombreux partis sur les bulletins de vote ne rend pas une élection compétitive; nos conclusions doivent refléter l'environnement global, et pas seulement la conformité technique.

56. L'observation doit également suivre le rythme des progrès technologiques. Le ciblage basé sur l'intelligence artificielle, la dynamique des plateformes et le vote électronique ou hybride nécessitent une expertise spécialisée. Les missions préélectorales ainsi que les briefings destinés aux observateurs à court terme devraient inclure des experts indépendants en sécurité informatique et en médias numériques chargés d'examiner les processus électroniques, et les observateurs devraient recevoir une formation ciblée afin de repérer les vulnérabilités. La combinaison d'analyses d'experts et d'une formation ciblée renforcera notre contrôle de toutes les méthodes de vote, qu'elles soient papier ou électroniques.

57. Compte tenu de l'évolution rapide de la géopolitique, l'Assemblée doit conserver la flexibilité nécessaire pour juger par elle-même quand une observation significative est possible et, si nécessaire, se déployer même sans les autres partenaires de la MIOE, tout en maintenant le dialogue avec les autorités et les normes du Conseil de l'Europe. Nous l'avons déjà fait (par exemple au Kosovo* et à plusieurs reprises en Bulgarie en 2024). Cette approche peut nécessiter des ressources supplémentaires pour assurer une couverture complète du jour du scrutin et du contexte plus large.

58. L'Alliance parlementaire a également été créée pour renforcer la visibilité de l'Assemblée dans les débats mondiaux sur les élections. En 2025, Laura Castel (Espagne, UEL) nous a représentés à la réunion de mise en œuvre du 20e anniversaire de la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections à Genève (10-12 décembre), où les partenaires ont passé en revue deux décennies de pratique dans un contexte de polarisation géopolitique croissante, de recul démocratique, de financement plus

restreint et d'accélération des menaces numériques et de la désinformation. Grâce à l'amélioration des perspectives budgétaires en 2026, les membres devraient jouer un rôle plus actif dans ces forums, afin que le point de vue de l'Assemblée, qui allie rigueur technique et contexte politique, continue à façonner les normes internationales.

5. Principaux défis et priorités pour l'avenir

59. Tout au long du cycle 2025, plusieurs défis transversaux sont revenus dans les procédures électorales observées: environnements fortement polarisés; désinformation systémique amplifiée par une ingérence étrangère malveillante coordonnée; accès inégal aux médias et aux ressources; financement opaque ou illicite des campagnes électorales; modifications juridiques ou administratives tardives compromettant la sécurité juridique; utilisation abusive des ressources de l'État et pressions exercées sur les fonctionnaires; lacunes dans la protection des observateurs; et vulnérabilités croissantes liées aux outils numériques (cyberattaques, manipulation des plateformes et nouveaux processus électroniques). Dans un certain nombre de contextes, des procédures électorales techniquement ordonnées le jour du scrutin coexistaient avec des conditions préélectorales qui limitaient la concurrence réelle en raison de la partialité des médias, de l'intimidation, des systèmes d'achat de votes ou de décisions restrictives prises trop près du scrutin. Ces schémas ont affecté la confiance dans les résultats au niveau national et parmi les électeurs de la diaspora à l'étranger.

60. En 2026, les activités électorales de l'Assemblée devraient s'orienter vers une observation plus précoce, plus approfondie et plus résiliente. Tout d'abord, nous devrions systématiquement étendre notre présence avant les élections: missions préélectorales prolongées ou visites ciblées de courte durée deux à trois mois avant le scrutin, afin que les conclusions du jour du scrutin puissent s'appuyer sur une évaluation plus complète de l'environnement.

61. Deuxièmement, nous devrions traduire les paramètres adoptés par la CDDEM en une liste de critères pratique pour les observateurs (un «plan» concis permettant d'évaluer le degré de liberté, d'équité et de résilience d'une élection), avec des indicateurs clairs couvrant l'ensemble du cycle: sécurité juridique, inclusivité et accessibilité, indépendance et transparence des administrations électorales, environnement médiatique/en ligne, financement politique et utilisation abusive des ressources de l'État, dispositions relatives aux OCV et recours efficaces. Cela permettra d'aligner nos conclusions sur les normes du Conseil de l'Europe et de centrer notre analyse sur l'environnement électoral créé par les autorités.

62. Troisièmement, nous devrions mettre en œuvre une méthodologie légère et comparable pour le vote à l'étranger, en veillant à ce que les bulletins de vote déposés à l'étranger soient évalués selon les mêmes normes que ceux déposés dans le pays, en étroite coordination avec des experts et des partenaires. L'extension de l'observation au vote à l'étranger est une mesure logique et nécessaire qui comble une véritable lacune, renforce la confiance des électeurs dans le pays et à l'étranger, et soutient les autorités par des recommandations pratiques et réalisables. Nous soutenons donc également l'approbation du projet de compilation de la Commission de Venise et la mise à jour du rapport de 2011, qui contribueraient à harmoniser les normes juridiques et les pratiques d'observation d'une manière qui profite à tous les États membres.

63. Quatrièmement, nous devrions institutionnaliser la protection des observateurs: protocoles clairs de signalement des incidents, points de liaison avec les services de sécurité, résolution rapide des problèmes d'accréditation et «engagement de non-ingérence» public pour les autorités et les candidats, assorti de conséquences en cas d'entrave à l'accès. L'Alliance est prête à contribuer à la préparation du rapport de l'APCE sur «La nécessité de protéger les observateurs électoraux», et l'audition conjointe sur «la garantie des droits des observateurs pour des processus électoraux fiables et inclusifs» (voir ci-dessus) devrait également contribuer à cet effort collectif.

64. Le suivi des recommandations de l'APCE doit être plus rigoureux et plus visible. Sur la base du rapport de l'Assemblée sur Les élections en temps de crise, nous devrions mettre en place des «dialogues de mise en œuvre» postélectorales (90 jours, 6 mois, 12 mois) avec les parlements, les EMBs et les régulateurs afin de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations les plus faciles à appliquer. Le cas échéant, nous devrions organiser des ateliers multipartites réunissant des plateformes, des vérificateurs de faits et des régulateurs des télécommunications afin d'aborder la question de l'intégrité de l'information et des abus ciblés en ligne à l'encontre des candidats et des observateurs.

65. Compte tenu de l'accélération des risques numériques, je propose d'intégrer un groupe d'experts spécialisés dans les menaces numériques et liées à l'IA au sein des équipes électorales de l'APCE (à l'instar de l'assistance fournie par la Commission de Venise): une petite équipe d'experts externes qui (i) briefent les

observateurs avant leur déploiement; (ii) effectuent des analyses de base des menaces (pics d'activité des bots, comportements inauthentiques coordonnés, journaux de suppression des plateformes); et (iii) fournissent une annexe type aux déclarations de la MOIE sur l'environnement numérique. Les observateurs à court terme devraient recevoir un briefing sur les «signaux d'alerte numériques» et disposer d'une liste de contrôle simple couvrant les incidents cybernétiques, l'utilisation abusive des deepfakes et les tactiques de suppression des électeurs en ligne. Lorsque le dépouillement ou la transmission électroniques sont utilisés, ce groupe d'experts devrait obtenir et examiner des certifications indépendantes et des pistes d'audit.

66. À l'avenir, l'Alliance est en passe de devenir une plaque tournante pratique pour les parlements qui souhaitent anticiper les nouveaux risques et préserver l'intégrité électorale dans l'ensemble de l'espace du Conseil de l'Europe. Au-delà de l'observation des élections, nous souhaitons collaborer avec les parlements nationaux – par le biais d'auditions, d'échanges entre pairs, de briefings à réaction rapide et de formations du personnel – afin de relever des défis en constante évolution tels que l'ingérence étrangère, le financement illicite, la manipulation par l'intelligence artificielle, les vulnérabilités du vote externe et numérique, ainsi que le rôle et la sécurité des observateurs électoraux. Nous coordonnerons étroitement nos efforts avec nos partenaires internes et externes afin de traduire les normes en un contrôle parlementaire, une législation et un suivi des recommandations d'observation réalisables.

67. L'Assemblée devrait également être prête, dès que les conditions le permettront, à soutenir un effort international global visant à garantir des élections démocratiques en Ukraine, en mettant l'accent sur la sécurité juridique dans la transition entre la guerre et la paix, l'inscription des électeurs et l'inclusion des citoyens déplacés, l'intégrité de l'information, la protection des infrastructures et les dispositions relatives aux OCV. De manière plus générale, elle devrait promouvoir le dialogue sur les normes minimales applicables aux élections post-urgence et post-conflit, notamment en fixant des conditions minimales en matière de calendrier, de sécurité et d'inclusivité, ainsi que des critères de référence pour la liberté des médias, la participation inclusive, les recours juridiques et l'accès des personnes déplacées au vote.

68. Ensemble, ces mesures permettraient à l'APCE de passer d'une observation ponctuelle et de rapports fragmentaires à une résilience démocratique continue, ce dont nos États membres ont précisément besoin aujourd'hui. Pour mener à bien ce programme, nous sollicitons des contributions volontaires de la part des États membres et des parlements nationaux. Les lignes de financement prioritaires devraient inclure:

- l'élaboration d'une méthodologie d'observation OCV;
- le renforcement des capacités en matière de menaces numériques et de cybersécurité;
- un suivi post-électoral structuré;
- et la promotion de l'équilibre entre les sexes et de la participation des jeunes à l'observation.

69. Enfin, nous reconnaissons également la nécessité de mettre à jour le mandat de l'Alliance afin que l'élection du président et du bureau soit pleinement démocratique, avec des candidatures ouvertes, des règles d'éligibilité claires, des garanties en matière d'équilibre entre les sexes et une rotation politique/géographique équitable. Ces réformes, associées à des ressources prévisibles, permettront à l'Alliance d'accroître son impact et de garantir des élections libres et équitables dans tous les États membres.

6. Conclusions et recommandations

70. Partout dans le monde, l'année 2025 a été marquée par une expansion rapide de la désinformation et de la mésinformation visant à corrompre l'intégrité de l'information, les institutions démocratiques et les processus électoraux. Les élections sont une cible de choix pour ces acteurs, qui cherchent à éroder la confiance, à réduire la participation et à semer la division. Les progrès technologiques, notamment l'intelligence artificielle générative, ont réduit le coût et augmenté l'ampleur de ces opérations. Les autorités électorales et les observateurs risquent d'être dépassés, tandis que les grandes plateformes n'ont pas fourni l'application prévisible et cohérente de la loi ni l'accès aux données dont ont besoin les observateurs et les autres acteurs électoraux.

71. Les élections observées par l'Assemblée parlementaire en 2025 se sont déroulées dans un contexte de polarisation aiguë, d'ingérence étrangère coordonnée, de désinformation à l'échelle industrielle (souvent facilitée par l'IA), d'incidents cybernétiques, de financement opaque et de modifications juridiques tardives qui ont affaibli la sécurité juridique. Dans plusieurs cas, des procédures électorales techniquement ordonnées ont coexisté avec des conditions préélectorales qui ont limité la concurrence réelle – accès inégal aux médias, utilisation abusive des ressources de l'État, intimidation et achat de votes – sapant la confiance du public dans le pays et parmi les électeurs à l'étranger. Les observateurs internationaux ont également été confrontés

à des pressions, à des restrictions d'accès et à des campagnes de dénigrement numériques, confirmant la nécessité de protéger la fonction d'observation elle-même. Ces défis nécessitent une attention stratégique renouvelée, tant sur le plan politique qu'opérationnel.

72. L'Assemblée a maintenu une forte présence sur le terrain et a mis à jour ses lignes directrices afin de renforcer l'intégrité (règles relatives aux conflits d'intérêts, chefs de délégation adjoints et flexibilité de déploiement en cas d'absence des partenaires des MOIE). L'Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables (PAFFE) a été lancée; elle a tenu deux réunions de fond et a fait progresser les travaux sur le vote à l'étranger (OCV), bien qu'un déploiement pilote se soit avéré impossible pour des raisons logistiques. La coopération s'est intensifiée avec les EMBs, la Commission de Venise (notamment sa décision de mettre à jour les orientations sur le OCV) et le CDDEM sur les paramètres nouvellement adoptés pour l'application et la mise en œuvre des Principes de Reykjavík, qui fournissent une référence pratique et un modèle pour évaluer l'intégrité des élections à l'ère numérique.

73. L'Europe est confrontée à de graves risques qui pourraient menacer l'intégrité électorale et alimenter la méfiance à l'égard des processus démocratiques. Notre Assemblée doit rester déterminée à renforcer la démocratie participative par le biais d'élections libres et équitables, conformément aux Principes de Reykjavík pour la démocratie et aux priorités du Nouveau pacte démocratique pour l'Europe.

74. J'invite le Bureau à examiner les moyens de renforcer davantage les activités électorales de l'Assemblée, en particulier:

- encourager les membres de l'APCE à participer activement à l'observation des élections et les groupes politiques à respecter les objectifs fixés en matière de participation des femmes en tant que membres et chef-fes de délégation; assurer une rotation politique équitable des chef-fes de délégation, conformément aux lignes directrices révisées;
- encourager et répondre positivement aux États membres – y compris ceux qui ne font l'objet d'aucune forme de suivi – qui invitent l'Assemblée à observer leurs élections et référendums nationaux; cela est essentiel pour garantir des processus libres, équitables et transparents dans toute l'Europe;
- réaliser une étude de faisabilité et élaborer une méthodologie solide et comparable pour observer le vote à l'étranger, afin que le vote externe soit contrôlé selon les mêmes normes que le vote national;
- permettre un examen préélectoral plus long de l'environnement de la campagne et de l'administration des élections en nommant des commissions ad hoc dès que les élections sont programmées, voire avant l'annonce d'une date officielle;
- accorder une attention particulière aux périodes postélectorales, où l'instabilité peut déclencher des violences ou une impasse politique; encourager l'engagement continu des observateurs de l'APCE en présentant et en discutant nos recommandations avec les organes de gestion des élections et la société civile, favorisant ainsi les réformes;
- en ce qui concerne la protection des observateurs, approuver un kit de sécurité pour les observateurs de l'APCE (protocole de signalement des incidents, dépannage rapide des accréditations, points de liaison pour la sécurité, accès à un avocat) et un engagement public de non-ingérence pour les autorités/les candidats;
- en ce qui concerne les risques liés au numérique et à l'IA générative, créer un groupe d'experts sur les menaces numériques et liées à l'IA afin d'informer et de conseiller les délégations d'observateurs, de rechercher les comportements inauthentiques coordonnés et de fournir un modèle d'annexe sur l'environnement numérique pour les déclarations préliminaires (similaire à l'assistance juridique fournie par la Commission de Venise);
- encourager les dialogues postélectorales (à 90 jours/6 mois/12 mois) avec les parlements, les EMBs et les autres parties prenantes aux élections;
- allouer des fonds spécifiques (y compris des contributions volontaires) à la méthodologie OCV, aux capacités en matière de risques numériques et aux activités de suivi structurées. Introduire une réunion externe annuelle de l'Alliance (autonome ou parallèle aux événements de l'Alliance) afin de permettre des discussions stratégiques sur ses priorités et de favoriser une meilleure implication des parlements nationaux dans les travaux de l'APCE liés aux élections.

75. En outre, j'encourage le prochain Bureau de l'Alliance (PAFFE) à:

- traduire les nouveaux paramètres en une liste de contrôle concise pour les observateurs – un «modèle» comparable permettant d'évaluer le caractère libre, équitable et résilient d'une élection, avec des indicateurs couvrant l'ensemble du cycle et mettant fortement l'accent sur l'environnement électoral créé par les autorités; tester la liste de contrôle lors des prochaines missions et partager les commentaires avec le CDDEM;
- finaliser une méthode d'observation OCV solide afin que le vote à l'étranger se déroule selon les mêmes normes que le vote national, conformément aux mises à jour de la Commission de Venise et aux partenaires des MOIE;
- demander l'autorisation d'organiser une réunion externe de l'Alliance par an (de manière indépendante ou parallèlement aux événements de l'Alliance) afin de permettre des discussions stratégiques;
- proposer une révision du mandat du PAFFE afin d'instaurer des élections véritablement démocratiques pour la présidence et le bureau, en alignant la gouvernance sur les normes que nous promouvons.

76. En ce qui concerne la coopération avec les partenaires du Conseil de l'Europe, il convient:

- de coordonner la préparation du futur cadre d'utilisation des paramètres et du projet de lignes directrices pour la participation des groupes vulnérables; co-organiser un séminaire PAFFE-CDDEM-Commission de Venise à l'intention des parlements nationaux sur l'application des paramètres dans le domaine du contrôle et de la réforme;
- d'assurer des synergies et de soutenir activement les activités de coopération électorale menées par la Division de la coopération parlementaire et électorale de l'APCE, en fournissant le soutien politique nécessaire pour amplifier leur impact.

77. En ce qui concerne la coopération avec les partenaires de l'IEOM et les améliorations méthodologiques, afin de:

- travailler en étroite collaboration avec les partenaires des MOIE afin de garantir que les méthodologies d'observation suivent l'évolution des systèmes de vote et des pratiques de campagne, en particulier en ce qui concerne le vote électronique/à distance et les campagnes numériques;
- revoir la manière dont les conclusions préliminaires sont présentées et communiquées au public, en veillant à ce qu'elles restent claires, neutres et propices à la confiance dans l'observation internationale;
- établir un engagement structuré avec les plateformes et les régulateurs sur l'accès aux données pendant les périodes électorales (archives, journaux de suppression, bibliothèques publicitaires) afin de contextualiser les préjudices en ligne en temps réel;
- élaborer des lignes directrices communes sur l'évaluation des ingérences étrangères lorsque les preuves sont détenues par les services de sécurité, en clarifiant ce que les observateurs peuvent juger de manière crédible et comment faire référence aux briefings officiels sans outrepasser leurs compétences;

78. En outre, en termes d'engagement stratégique pour 2026:

- contribuer au Nouveau pacte démocratique pour l'Europe en renforçant les démocraties contre la désinformation, la polarisation et l'ingérence étrangère; garantir une concurrence équitable et authentique, y compris pour les électeurs à l'étranger; et aligner les normes juridiques sur les pratiques d'observation et les droits des observateurs électoraux, avec des résultats concrets tels que l'audition sur «La garantie des droits des observateurs pour des processus électoraux fiables et inclusifs» (Paris, 28-29 avril 2026) et une conférence consacrée à l'ingérence étrangère afin de traduire les données recueillies sur le terrain en orientations concrètes pour les États membres;
- Contribuer activement à soutenir un effort transversal global du Conseil de l'Europe en faveur d'élections démocratiques en Ukraine dès que les conditions le permettront (sécurité juridique pendant la transition, inscription inclusive des citoyens déplacés sur les listes électorales, intégrité de l'information, protection des infrastructures et OCV);
- utiliser le PAFFE comme plateforme pour organiser des auditions en temps opportun, des échanges entre pairs et un mentorat ciblé (notamment pour les femmes et les jeunes députés) afin de convertir les conclusions des observations en politiques et en législation et de permettre un meilleur contrôle.

79. Ces mesures réorientent l'action électorale de l'Assemblée, qui passe de missions ponctuelles à une résilience démocratique continue, à la protection des observateurs, à la modernisation des méthodes (y compris l'OCV et le numérique) et au renforcement du suivi, afin que les élections dans nos États membres restent libres, équitables et fiables.

Annexe – Élections observées par l'APCE en 2025

Pays	Date	Rapports
Kosovo*		
Élections à l'Assemblée du Kosovo Mission pré-électorale Mission principale de l'APCE	16-17 janvier 9 février	Cheffe de délégation: M^{me} Petra Bayr (Autriche, SOC) Déclaration préélectorale de l'APCE Rapport – Doc. 16146 rev
Observation des élections anticipées à l'Assemblée du Kosovo Mission principale de APCE	28 décembre	Chef de délégation: M. Yunus Emre (Türkiye, SOC) Chef adjoint de délégation: M. Georgios Stamatis (Grèce, ADLE) Déclaration préélectorale de l'APCE <i>Rapport en préparation</i>
Albanie		
Élections législatives Mission préélectorale MIOE avec l'APCE, le BIDDH, l'AP de l'OSCE et le PE	3-4 avril 11 mai	Chef de délégation: M. Simone Billi (Italie, CEPA) Déclaration préélectorale de l'APCE Communiqué de presse et conclusions préliminaires Rapport-Doc. 16201
Pologne		
Élection présidentielle Mission préélectorale MIOE avec l'APCE, le BIDDH et l'AP de l'OSCE	14-15 avril 18 mai 1 ^{er} juin	Chef de délégation: M. Iulian Bulai (Roumanie, ADLE) Déclaration préélectorale de l'APCE Communiqué de presse et conclusions préliminaires (premier tour de élection présidentielle – Cheffe de délégation ad interim: Liliana Tanguy, France, ADLE) Communiqué de presse et conclusions préliminaires (2ème tour de l'élection présidentielle) Rapport-Doc.16258
République de Moldova		
Élections législatives Mission préélectorale MIOE avec l'APCE, le BIDDH, l'AP de l'OSCE et le PE	3-4 sept 28 sept	Chef de délégation: M. Chris Said (Malta, EPP/CD) Cheffe adjointe de délégation: M^{me} Lucia Plaváková (République slovaque, ADLE) Déclaration préélectorale de l'APCE Communiqué de presse et conclusions préliminaires Rapport-Doc. 16296
République kirghize		
Élections législatives anticipées MIOE avec l'APCE, le BIDDH et l'AP de l'OSCE	30 novembre	Chef de délégation: Mr Georgios Stamatis (Grèce, EPP/CD) Chef adjoint de délégation: M. Mehmet Akalin (Türkiye, ADLE) Communiqué de presse et conclusions préliminaires Report-Doc. 16319