



Doc. 16498

29 septembre 2026

Simulacre d'"élections" en Russie et ses attaques visant à déstabiliser l'Europe

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteure: Mme Alicia KEARNS, Royaume-Uni, Conservateurs européens, Patriotes & Affiliés

Sommaire

Page

Projet de résolution	2
----------------------------	---

1. Renvoi en commission: décision du Bureau sur une demande de débat d'urgence, Renvoi 5012 du 28 septembre 2026. Conformément au Règlement de l'Assemblée, article 50.4, le rapport d'une commission ne comporte pas d'exposé des motifs si le rapport est préparé dans le cadre de la procédure d'urgence.



Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire condamne sans équivoque la campagne d'attaques non provoquées menées par la Russie contre des États membres. Alors qu'elle n'est pas parvenue à atteindre ses objectifs militaires et stratégiques malgré d'immenses coûts humains, les actions hostiles de la Russie à l'égard du reste de l'Europe se sont intensifiées au cours des derniers mois, entrant dans une phase plus dangereuse. Si ces activités ne sont pas nouvelles, elles ont récemment pris de l'ampleur et gagné en fréquence, devenant plus sophistiquées et de plus en plus agressives.

2. Les cyberattaques, les actes de sabotage et d'incendie criminel, les tentatives d'assassinat, l'ingérence dans les élections démocratiques, les attaques contre les infrastructures critiques et les systèmes de navigation, l'industrialisation de la désinformation, les violations de l'espace aérien et les incursions de drones se multiplient à travers le continent. Loin d'être des incidents isolés, ces actions s'inscrivent dans un schéma plus large et coordonné d'hostilités, d'ingérence et de tentatives de déstabilisation de la part de la Russie. L'objectif des activités du Kremlin est de relever légèrement le seuil susceptible de déclencher une riposte, mettant ainsi à l'épreuve la résilience des États européens, dans le but de saper la sécurité démocratique et d'affaiblir les démocraties européennes ainsi que leur détermination à soutenir l'Ukraine.

3. Les événements récents soulignent l'ampleur et la gravité de cette escalade. En Allemagne, des agents russes ont tenté de mener une attaque par drone à l'aide de matériel militaire à l'aéroport de Leipzig. Le Danemark, la Lituanie, la République de Moldova, la Pologne et la Roumanie ont également été confrontés à toute une série d'actes de provocation graves. Plus généralement, des actes de sabotage, des cyberattaques, des interférences électroniques et d'autres opérations hostiles dirigées contre les pouvoirs publics et les infrastructures critiques ont été signalés dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, les États limitrophes de la Russie étant particulièrement exposés. Des rapports ont également mis en garde contre d'éventuelles attaques hybrides utilisant des drones contre les pays soutenant l'Ukraine, que la Russie pourrait présenter comme accidentelles afin d'affaiblir la volonté de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) de réagir conformément à ses engagements en matière de défense collective.

4. L'Assemblée constate que ces attaques sont de plus en plus souvent menées non pas par des agents des services de renseignement russes agissant en personne, mais par des intermédiaires: des criminels, des extrémistes et ce qu'on appelle des «agents sacrificables». Il s'agit là d'un État qui externalise le terrorisme, et le recours à des intermédiaires n'atténue en rien la responsabilité de la Russie. L'Assemblée note également les efforts déployés par l'État russe pour présenter ces attaques comme des accidents, et affirme que le comportement irresponsable de la Russie n'est pas le fruit du hasard; les réactions des États membres doivent contraindre l'État russe à agir avec davantage de prudence.

5. L'intensification des attaques est particulièrement alarmante à un moment où l'Europe traverse une période électorale intense. Les processus électoraux en Europe font l'objet d'hostilités accrues, notamment par le biais de manipulations de l'information et d'ingérences étrangères impliquant des médias contrôlés par l'État russe, des réseaux clandestins et des réseaux de mandataires, des tentatives de cooptation d'acteurs politiques, des campagnes en ligne coordonnées et des sources d'information trompeuses. Avec la succession d'élections qui se tiendront à travers l'Europe dans les mois à venir, le risque de telles ingérences est particulièrement élevé. Ces opérations visent non seulement à influencer le débat public et les processus électoraux, mais aussi, plus fondamentalement, à fausser l'environnement informationnel dans lequel les citoyens font leurs choix démocratiques, à amplifier les divisions et la polarisation, à éroder la confiance dans les élections et les institutions démocratiques, et à affaiblir les démocraties européennes. L'Assemblée considère également cette escalade comme le signe de l'échec de l'État russe à atteindre ses objectifs militaires et stratégiques en Ukraine, ainsi qu'à exporter l'instabilité à l'étranger afin de détourner l'attention de l'instabilité intérieure.

6. L'Assemblée condamne avec la plus grande fermeté la poursuite de l'escalade de la guerre d'agression à grande échelle, illégale, injustifiée et non provoquée menée par la Russie contre l'Ukraine, marqué par des frappes incessantes sur des quartiers d'habitation, notamment à Kyiv, et sur des infrastructures civiles, notamment les réseaux ferroviaires, les installations de production et de stockage de denrées alimentaires, causant un nombre croissant de victimes civiles et aggravant les difficultés auxquelles sont confrontés des millions de civils à l'approche d'un nouvel hiver. L'Assemblée est particulièrement consternée par l'utilisation de drones d'attaque toujours plus sophistiqués, notamment des drones à réaction à grande vitesse et des systèmes dotés d'intelligence artificielle et capables de cibler de manière autonome. L'Assemblée exprime également sa profonde inquiétude face à la situation humanitaire dramatique à

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 29 septembre 2026.

Oleshky, dans la région ukrainienne de Kherson temporairement occupée, où les civils sont pris au piège par les attaques de drones et les mines terrestres et sont privés d'accès aux produits de première nécessité. Elle considère que de telles actions constituent une violation des obligations qui incombent à la Russie, en tant que puissance occupante, en vertu du droit international humanitaire, y compris des Conventions de Genève.

7. À ce moment critique, l'Assemblée exhorte tous les États membres du Conseil de l'Europe à prendre pleinement conscience de l'ampleur de la menace que représentent les attaques de la Russie contre les États membres, et à prendre des mesures coordonnées et efficaces pour y faire face. Ces actes irresponsables ne doivent pas être considérés comme des accidents ou des activités relevant de la «zone grise»; il s'agit bien d'attaques contre des États membres. L'Assemblée souligne que ces actes hostiles doivent être attribués à l'agresseur, car l'attribution est le premier acte de dissuasion. Toute attaque non attribuée permet à l'État russe de croire que de nouvelles agressions, ou la poursuite de son comportement irresponsable, n'entraînent aucune conséquence, ce qui augmente le risque d'une guerre due à une erreur d'appréciation plutôt qu'à une décision délibérée. Les actions de la Russie appellent donc une réponse ferme, coordonnée et proportionnée, qui ne relève pas d'une logique de vengeance mais vise à dissuader toute nouvelle agression, tout en évitant une escalade involontaire. Les activités délibérément conçues pour rester en deçà du seuil d'un conflit armé conventionnel ne doivent pas être autorisées à affaiblir la détermination de l'Europe.

8. Les États membres devraient donc renforcer, tant individuellement que collectivement, leur état de préparation, leur capacité de dissuasion et leur résilience, sensibiliser leurs populations aux risques encourus et améliorer leur capacité à détecter les attaques hybrides, à en identifier les auteurs et à y répondre efficacement. Soutenir l'Ukraine et renforcer la résilience des démocraties européennes sont deux éléments indissociables de la préservation de la sécurité et d'un avenir pacifique pour l'Europe.

9. Les attaques déstabilisatrices de la Russie contre l'Europe vont de pair avec l'intensification de la répression autoritaire au sein même de la Russie. Les soi-disant «élections» à la Douma d'État, qui se sont tenues du 18 au 20 septembre 2026, se sont déroulées dans un contexte caractérisé par la répression systématique et institutionnalisée de l'opposition politique, la criminalisation de la dissidence, de multiples incidents d'intimidation des électeurs et d'irrégularités électorales, de sévères restrictions à l'accès à une information indépendante et l'absence de conditions propices à une véritable concurrence politique. L'Assemblée rappelle l'assassinat d'Alexeï Navalny par l'État russe, ainsi que l'incarcération massive de prisonniers politiques et de militants, et l'effet dissuasif que ces actions ont eu sur les forces d'opposition russes et les citoyens russes. L'exclusion des candidats du parti labloko, l'une des dernières forces d'opposition toujours présente en Russie défendant un programme anti-guerre, a encore privé les électeurs russes d'un véritable choix politique. La décision de la Russie de ne pas inviter d'observateurs de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), pour la troisième fois consécutive lors d'un scrutin national, a également privé le processus électoral d'une observation internationale indépendante et impartiale, au mépris des engagements contraignants pris par tous les États participants de l'OSCE.

10. L'Assemblée condamne les soi-disant observateurs déployés en Russie dans le but de simuler une légitimité et de «blanchir» les élections. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par la participation de ressortissants d'États membres du Conseil de l'Europe et par le déploiement de soi-disant observateurs dans les régions temporairement occupées de l'Ukraine.

11. L'Assemblée rappelle que des élections libres et équitables constituent le fondement de la démocratie représentative et nécessitent un véritable pluralisme politique, la liberté d'expression, d'association et de réunion, l'accès à une information indépendante ainsi qu'une concurrence réelle entre les différentes options politiques. Elle estime également que le scrutin qui s'est déroulé du 18 au 20 septembre 2026 n'a pas rempli ces conditions fondamentales et ne peut être considéré comme une expression authentique de la volonté des citoyens russes. Au regard des normes européennes et internationales généralement reconnues relatives au statut des parlementaires, notamment celles du libre mandat représentatif, de la séparation des pouvoirs et de la sécurité juridique, les personnes ainsi désignées ne peuvent être considérées comme exerçant un mandat représentatif ni comme remplissant des fonctions officielles. L'Assemblée estime que la Douma d'État issue de ce processus ne peut être reconnue comme démocratiquement élue ni comme la représentante légitime des citoyens russes, sachant que l'Assemblée a déclaré Vladimir Poutine président illégitime de la Russie.

12. En outre, l'Assemblée condamne sans équivoque la tenue illégale par la Russie de soi-disant élections dans les territoires ukrainiens temporairement occupés, à savoir dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol, ainsi que dans certaines parties des régions de Donetsk, Louhansk, Zaporijia et Kherson en Ukraine. Ces actes constituent une nouvelle violation flagrante du droit international ainsi que de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, et s'inscrivent dans le cadre de la politique de tentative d'annexion illégale de la Russie. Organisées dans un contexte de répression en temps

de guerre, ces élections sont dépourvues de toute légitimité et de tout effet juridique et ne doivent pas être reconnues. L'Assemblée réaffirme que tous ceux qui ont organisé et facilité ces processus électoraux illégaux doivent être tenus pour responsables.

13. L'Assemblée souligne que la Douma d'État a approuvé l'agression de la Russie contre l'Ukraine et ses voisins, l'occupation temporaire illégale de territoires ukrainiens et la tentative de les annexer. La nouvelle composition de la Douma d'État doit être considérée dans le contexte de cette responsabilité institutionnelle pour les crimes de guerre commis en Ukraine. L'Assemblée estime que le processus qui s'est déroulé du 18 au 20 septembre 2026 ne saurait restaurer la légitimité démocratique de cette institution, qui a joué un rôle déterminant dans la consolidation de l'agression de la Russie à l'étranger et du régime autoritaire sur son territoire, et que la Douma d'État qui en résulte ne peut être considérée comme un organe légitime, démocratique et représentatif, indépendant du pouvoir exécutif russe.

14. L'Assemblée condamne également l'organisation d'élections dans la région de Transnistrie de la République de Moldova sans le consentement des autorités constitutionnelles de la République de Moldova, ainsi que l'ouverture et le fonctionnement de bureaux de vote du Gouvernement russe sans le consentement du Gouvernement géorgien, dans les régions géorgiennes d'Abkhazie et de Tskhinvali/Ossétie du Sud. L'Assemblée réitère son soutien le plus ferme à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine à l'intérieur de leurs frontières internationalement reconnues, et déplore les mauvais traitements et la répression dont continuent de faire l'objet les populations de ces territoires occupés.

15. L'Assemblée considère que le simulacre de processus électoral en Russie, la tenue d'«élections» illégales dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine et ailleurs en Europe, ainsi que l'escalade des attaques contre les démocraties européennes s'inscrivent dans une même stratégie globale: supprimer le choix démocratique en Russie, le nier dans les territoires sous occupation illégale et chercher à le saper dans d'autres États européens. Le simulacre d'élections et les attaques hybrides relèvent d'un même projet: créer un climat de consentement à l'intérieur de la Russie et semer la peur et l'instabilité au-delà de ses frontières. Se référant à sa [Résolution 2593 \(2025\)](#) «L'ingérence étrangère: une menace pour la sécurité démocratique en Europe» et à la [Résolution 2622 \(2025\)](#) «Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes», l'Assemblée rappelle que, par le biais de l'ingérence étrangère, la Russie cherche à manipuler les processus démocratiques dans les États européens, à renforcer les forces politiques alignées sur ses intérêts et à influencer les décisions politiques et les choix stratégiques, notamment en sapant le soutien à l'Ukraine. Dans un contexte de menaces croissantes et d'actions hostiles, l'Assemblée réaffirme avec fermeté que les tentatives visant à déstabiliser les démocraties européennes par la force, la peur et l'influence étrangère doivent être résolument combattues et vaincues. La Russie doit mettre fin à son agression et à ses provocations et être tenue pour responsable de ses crimes et de ses violations du droit international.

16. Se référant à ses résolutions antérieures sur l'Ukraine, en particulier la [Résolution 2637 \(2026\)](#) «Soutenir l'engagement pour une paix globale, juste et durable pour l'Ukraine et la sécurité du continent européen», l'Assemblée salue l'ensemble des actions menées par le Conseil de l'Europe en faveur de l'Ukraine et de la responsabilité, notamment la création du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, les mesures prises pour mettre en place une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine et le Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine. Elle se félicite en outre des efforts soutenus de l'Organisation pour protéger les droits des enfants d'Ukraine, notamment par le biais du Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine et de l'Envoyée spéciale du Secrétaire Général, ainsi que du soutien juridique, politique et institutionnel apporté dans le cadre du Plan d'action pour l'Ukraine.

17. L'Assemblée rappelle en outre sa [Résolution 2463 \(2022\)](#), dans laquelle elle appelait les États membres à déclarer que le régime russe actuel est un régime terroriste. Elle estime que ces conclusions fournissent la base juridique permettant de traiter le sabotage, les incendies criminels et les complots d'assassinat sur le territoire des États membres comme des actes de terrorisme d'État plutôt que comme «activité hybride»; que les opérations hybrides menées à l'appui de la guerre d'agression constituent des cas susceptibles d'être portés devant le Tribunal spécial; et que les dommages qu'elles causent devraient être consignés sur le modèle du Registre des dommages.

18. À la lumière de ces considérations, compte tenu de la guerre d'agression à grande échelle menée par la Russie contre l'Ukraine et des attaques visant à déstabiliser les démocraties européennes, l'Assemblée, se référant à ses précédentes résolutions en la matière, exhorte les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, les institutions européennes concernées et les partenaires internationaux:

18.1. à réaffirmer leur soutien indéfectible à la souveraineté, à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, ainsi qu'à une paix juste et durable qui respecte pleinement le droit de l'Ukraine à déterminer son propre avenir, y compris son droit souverain de poursuivre son intégration au sein de l'Union européenne et son adhésion à d'autres organisations internationales, notamment l'OTAN;

18.2. à apporter un soutien politique, financier et concret renforcé à l'Ukraine, en reconnaissant que la sécurité et la résilience démocratique de l'Ukraine sont indissociables de la sécurité et de la stabilité démocratique de l'Europe, et à poursuivre ses efforts pour garantir que la Russie réponde de ses crimes commis dans le cadre de sa guerre d'agression contre l'Ukraine;

18.3. à utiliser pleinement les avoirs souverains russes gelés pour la défense et la reconstruction de l'Ukraine;

18.4. à maintenir la pression sur l'État russe afin d'obtenir de nouveaux efforts diplomatiques en vue de mesures éventuelles de désescalade, telles qu'un moratoire de la Russie sur les frappes contre les infrastructures énergétiques, un cessez-le-feu complet et inconditionnel, la restitution des territoires ukrainiens et des négociations sincères visant à instaurer une paix juste et durable, dans le plein respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, et conformément aux principes énoncés dans la [Résolution 2637 \(2026\)](#), y compris en ce qui concerne les questions humanitaires; dans ce contexte, à intensifier le soutien aux mécanismes humanitaires internationaux et aux initiatives diplomatiques coordonnées visant à garantir un accès humanitaire sûr, une assistance médicale et l'évacuation des civils des zones temporairement occupées de l'Ukraine, conformément au droit international humanitaire;

18.5. à renforcer les capacités nationales et internationales permettant de détecter, d'attribuer la responsabilité et de riposter face aux actes de sabotage, d'espionnage, d'ingérence clandestine, de cyberattaques, d'actes de violence et autres activités hostiles de la Russie, notamment par le biais d'une coopération renforcée entre les services de renseignement, les forces de l'ordre et les autorités chargées de la cybersécurité;

18.6. à considérer les actes de sabotage, les incendies criminels, les complots d'assassinat, les attaques contre les infrastructures nationales essentielles commis sur le territoire des États membres et imputables à la Russie comme des actes de terrorisme d'État;

18.7. à renforcer la protection et la résilience des infrastructures critiques, notamment dans les domaines de l'énergie, des télécommunications, des transports, du numérique et des infrastructures satellitaires, face aux menaces physiques et cybernétiques, et à sensibiliser leurs populations à l'importance de la résilience et de la préparation au niveau national;

18.8. à s'efforcer de protéger les citoyens, les journalistes, les défenseurs des droits humains et la société civile russes, biélorusses et ukrainiens en exil présents sur leur territoire contre la répression, la surveillance et l'intimidation transnationales;

18.9. à adopter, à l'échelle de l'espace Schengen, des restrictions à la circulation des diplomates et fonctionnaires russes accrédités, ainsi que des dispositions d'expulsion permanentes en lieu et place d'expulsions ponctuelles au cas par cas, et à restreindre la délivrance de visas touristiques aux ressortissants russes, compte tenu de leur utilisation abusive avérée à des fins hostiles;

18.10. à adopter, lorsque les États membres ne l'ont pas encore fait, une législation érigeant en infraction l'ingérence étrangère et instaurant un système d'enregistrement public pour les personnes agissant sous la direction d'une puissance étrangère, en s'inspirant de modèles tels que la loi du Royaume-Uni de 2023 sur la sécurité nationale (National Security Act 2023), qui a créé les infractions d'aide à un service de renseignement étranger et d'ingérence étrangère, son système d'enregistrement des influences étrangères (Foreign Influence Registration Scheme), dans le cadre duquel la Russie est classée dans la catégorie renforcée, ainsi que ses règles interdisant le financement étranger de la vie politique;

18.11. à coopérer étroitement avec les États ciblés par l'ingérence russe et d'autres menaces hybrides, et leur apporter un soutien, afin de renforcer leur capacité à préserver leur souveraineté nationale, à protéger les élections et les institutions démocratiques, et à renforcer la résilience de la société;

18.12. à renforcer la coopération internationale et la coordination des réponses face aux menaces hybrides russes, afin de permettre une attribution et des réponses rapides et efficaces aux activités hostiles et de contrer les tentatives visant à diviser les sociétés européennes et à saper les institutions démocratiques;

18.13. compte tenu des élections démocratiques en cours et à venir en Europe, à renforcer la résilience des institutions démocratiques et des processus électoraux et à élaborer d'urgence des réponses efficaces à la manipulation de l'information et aux ingérences étrangères, notamment par le biais de garanties efficaces concernant les infrastructures électorales, le financement politique et les partis politiques, le pluralisme des médias, l'utilisation de l'intelligence artificielle et l'observation indépendante des élections, tout en veillant à ce que les mesures visant à lutter contre la manipulation de l'information et les ingérences étrangères respectent pleinement la liberté d'expression et les autres droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5);

18.14. à élaborer et mettre en œuvre des stratégies impliquant l'ensemble de la société afin de renforcer la résilience démocratique, notamment par l'éducation civique, la préparation des institutions, le soutien aux médias indépendants et à la société civile, ainsi qu'une coopération renforcée entre les autorités publiques, les institutions démocratiques et les autres acteurs concernés pour faire face aux menaces hybrides;

18.15. à étudier la possibilité de mettre en place un mécanisme de suivi des attaques hybrides russes, incluant tous les États membres du Conseil de l'Europe, qui viendrait compléter le mécanisme de coordination actuellement en cours d'élaboration par l'Union européenne.

19. Au-delà de la nécessité de demander des comptes à la Russie, et compte tenu de la nécessité d'exercer une pression accrue sur ce pays, l'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les institutions européennes concernées et les partenaires internationaux:

19.1. à rejeter le simulacre d'élections à la Douma d'État qui se sont tenues du 18 au 20 septembre 2026, et à refuser de reconnaître toute conséquence juridique ou politique découlant de l'organisation illégale par la Russie de ces soi-disant «élections» dans les territoires ukrainiens temporairement occupés;

19.2. à s'abstenir de toute interaction avec la nouvelle Douma d'État russe et réexaminer les modalités de sa participation à la coopération parlementaire internationale, telle que l'Union interparlementaire, tout en préservant les canaux strictement nécessaires pour faciliter de véritables négociations de paix et des arrangements humanitaires, y compris l'échange de prisonniers de guerre, la libération de civils détenus illégalement et le retour des enfants et des personnes déplacées transférés de force ou déportés;

19.3. à poursuivre, aussi longtemps que nécessaire, l'isolement politique et diplomatique des autorités russes, notamment par des efforts coordonnés visant à exclure leurs représentants des principales instances internationales et empêcher toute normalisation de la participation de la Russie aux événements sportifs et culturels internationaux;

19.4. à imposer des sanctions à l'encontre de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie, de son président et de ses membres, des commissions électorales régionales, ainsi que de tous ceux qui ont organisé, géré, se sont présentés aux élections ou ont agi en tant qu'«observateurs» dans les territoires ukrainiens temporairement occupés;

19.5. à renforcer les sanctions ciblées et autres mesures restrictives à l'encontre des autorités russes, des personnes physiques et des entités financières et industrielles impliquées directement ou indirectement dans la guerre d'agression contre l'Ukraine, dans les violations du droit international et du droit international humanitaire, ainsi que dans des activités hostiles à l'encontre d'États européens, et à renforcer les mesures visant à empêcher le contournement des sanctions;

19.6. à continuer à soutenir les forces démocratiques russes, les journalistes indépendants, les défenseurs des droits humains et les acteurs de la société civile qui œuvrent en faveur d'un avenir démocratique pour la Russie et s'opposent à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ainsi qu'à la guerre hybride menée par la Russie contre les démocraties européennes, notamment par le biais de la Plateforme de dialogue avec les forces démocratiques russes, mise en place conformément à la [Résolution 2621 \(2025\)](#).