



Strasbourg, le 10 mars 2026

CDL-AD(2026)009

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

MÉ MORANDUM DU SECRÉTARIAT

COMMENTAIRES

SUR

LA RECOMMANDATION 2301(2026) DE L'APCE SUR
« LES ELECTIONS EN TEMPS DE CRISE »

en vue de la préparation de la réponse du Comité des Ministres

Entériné par la Commission de Venise
à sa 146^e session plénière
(Venise, 6-7 mars 2026)

1. Le 27 janvier 2026, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la Recommandation 2301(2026) sur « Les élections en temps de crise »¹. Dans cette recommandation, l'APCE souligne que les crises récentes telles que les pandémies, les catastrophes naturelles, les attentats terroristes, les conflits armés et les menaces hybrides ont risqué de perturber gravement les processus électoraux et ont remis en cause les garanties institutionnelles. Ces crises mettent en danger l'organisation pratique des élections et risquent d'avoir de graves répercussions sur les droits et libertés fondamentaux essentiels à la participation démocratique. L'APCE se déclare gravement préoccupée par le fait que la tenue d'élections dans des conditions normales est de plus en plus rare.

2. S'appuyant sur la conférence parlementaire de Berne de 2023 intitulée « Les élections en temps de crise : défis et opportunités », à laquelle ont participé la Présidente et les membres de la Commission de Venise, et faisant écho aux travaux du Conseil de l'Europe en vue d'un Nouveau pacte démocratique pour l'Europe, l'APCE souligne que la sauvegarde de l'intégrité électorale doit être au cœur des efforts visant à protéger et à revitaliser la démocratie en Europe. Elle demande donc au Comité des ministres du Conseil de l'Europe :

- de renforcer la cohérence et la visibilité des travaux du Conseil de l'Europe sur la résilience électorale, notamment en élaborant un ensemble de normes pour la préparation des élections en situation de crise et en renforçant le cycle électoral de l'Organisation en tant qu'outil complet couvrant toutes les phases du processus électoral ;
- d'améliorer le soutien apporté aux États membres dans la révision de leurs cadres juridiques et institutionnels afin de mettre en place des mécanismes clairs, proportionnés et transparents pour la tenue ou le report d'élections en cas d'urgence, conformément aux normes européennes et internationales ;
- de promouvoir une coopération renforcée entre les parties prenantes concernées afin de renforcer la résilience de l'ensemble de la société face à la désinformation, aux cyberattaques et aux ingérences étrangères, en particulier pendant les périodes électorales ;
- de promouvoir des échanges réguliers entre les commissions électorales centrales des États membres et les partenaires internationaux sur les menaces pesant sur les processus électoraux et les mesures visant à renforcer leur intégrité et leur résilience, en s'appuyant sur des forums tels que la Conférence européenne des organes de gestion électorale et en les renforçant ;
- de continuer à fournir un soutien, notamment par le biais d'une assistance technique et de programmes de coopération, aux États membres touchés par des conflits ou des situations d'urgence prolongées, en accordant une attention particulière à l'Ukraine, afin de permettre la tenue d'élections sûres, inclusives et crédibles, conformément aux normes européennes et internationales, dès que les conditions le permettront.

3. Comme le souligne également le rapport accompagnant la recommandation de l'APCE,² la Commission de Venise a abordé la question de l'organisation d'élections en temps de crise,³

¹ APCE, [Recommandation 2301\(2026\)](#), *Les élections en temps de crise*.

² APCE, [Doc. 16297](#), *Les élections en temps de crise*, Rapport de la Commission des questions politiques et de la démocratie (28 novembre 2025).

³ Comme indiqué dans le rapport susmentionné accompagnant la recommandation de l'APCE, « en termes juridiques et politiques, une « crise » désigne souvent un état d'urgence ». L'état d'urgence a quant à lui été défini par la Commission de Venise comme « une situation – temporaire – dans laquelle des pouvoirs exceptionnels sont accordés à l'exécutif et des règles exceptionnelles s'appliquent en réponse à une situation extraordinaire constituant une menace fondamentale pour un pays et en vue de la surmonter » (Commission de Venise, [CDL-](#)

tant dans son rapport de 2020 sur les états d'urgence que dans son rapport intermédiaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise de la COVID-19, adopté peu après et plus spécifiquement lié à la pandémie de la COVID-19⁴.

4. Dans les rapports susmentionnés, la Commission de Venise rappelle que les instruments internationaux prévoient un droit fondamental de participer périodiquement aux élections législatives, avec des dérogations autorisées « en temps de guerre ou en cas d'autre urgence publique menaçant la vie de la nation »⁵. Outre la guerre ou d'autres conflits armés en cours, cela peut inclure des attentats terroristes de grande ampleur, une catastrophe naturelle ou une épidémie. Dans de telles circonstances, les élections peuvent soit se dérouler dans des conditions restreintes, soit être reportées. Aujourd'hui, les « élections en temps de crise » peuvent également inclure des défis complexes tels que l'ingérence étrangère persistante, les menaces hybrides, les campagnes de désinformation et les cyberattaques, même en l'absence d'un état d'urgence officiellement déclaré.

5. Lorsqu'une situation de crise conduit à la déclaration d'un état d'urgence, les autorités sont confrontées à la décision de procéder à l'élection ou de la reporter jusqu'à ce que l'urgence soit passée. Les deux scénarios comportent des risques inhérents qui pourraient compromettre les cinq principes fondamentaux qui sous-tendent le patrimoine électoral européen : le suffrage universel, égal, libre, secret et direct. La Commission de Venise réaffirme que la décision de reporter les élections, qui entraîne en fait une restriction du droit de participer aux élections, doit être prévue par la loi⁶, être nécessaire dans les circonstances concrètes et être proportionnée⁷.

6. La question de savoir si la décision de reporter les élections constitue une réponse proportionnée à une crise dans un pays dépend fortement de la nature de celle-ci et des circonstances spécifiques (qu'il s'agisse d'une guerre ou d'un autre conflit armé, d'une épidémie ou d'une pandémie, d'une catastrophe naturelle, etc.). Comme la Commission de Venise l'a déjà souligné, un débat pluraliste et démocratique serait plus facile à mener en cas de catastrophe naturelle ou de pandémie⁸. Dans d'autres situations de « crise », telles que l'ingérence étrangère persistante, les menaces hybrides, les campagnes de désinformation et/ou les cyberattaques, il sera encore moins probable que les élections soient reportées. Cela souligne l'importance de renforcer la résilience électorale, notamment en prévoyant à l'avance dans la législation la possibilité d'adapter les procédures électorales de manière appropriée pour faire face aux menaces pesant sur l'intégrité des élections, conformément aux normes européennes et internationales.

[AD\(2020\)014](#), Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit pendant l'état d'urgence : réflexions, paragraphe 5).

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.* ; [CDL-AD\(2020\)018](#), Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les états membres de l'UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux.

⁵ Article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ; article 25b du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ; à l'instar de l'article 15 de la CEDH, l'article 4 du PIDCP fait référence à des dérogations « en cas d'urgence publique menaçant la vie de la nation ».

⁶ La Commission de Venise a également recommandé la mise en place de garanties – telles que le contrôle juridictionnel, la participation de plusieurs parties et des parties prenantes, des délais et la possibilité pour une majorité qualifiée au parlement de décider du report des élections – contre la promulgation ou la prolongation injustifiée d'un état d'urgence visant à reporter les élections pour des raisons politiques partisans, plutôt que pour répondre aux besoins objectifs de la situation. Voir : Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragraphe 101 ; [CDL-AD\(2007\)007](#), Avis relatif à la Convention sur les normes en matière d'élections démocratiques, et les droits et libertés électoraux dans les Etats membres de la Communauté des Etats indépendants, paragraphe 42.

⁷ [CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragraphe 92.

⁸ *Ibid.*, paragraphe 100.

7. Dans ce contexte, la Commission de Venise exprime les avis suivants sur les propositions formulées par l'APCE dans sa recommandation :

- a) La Commission de Venise soutient la proposition de l'APCE visant à renforcer la cohérence et la visibilité des travaux du Conseil de l'Europe en matière de résilience électorale. La Commission de Venise contribue à cette cohérence et à cette visibilité par l'intermédiaire du Conseil pour des élections démocratiques, seul organe tripartite du Conseil de l'Europe, composé de membres de la Commission de Venise, de l'APCE et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, qui réunit l'expérience juridique de la Commission de Venise et l'expérience politique de l'APCE et du Congrès⁹. Dans cette optique, elle soutient également la proposition de l'APCE visant à élaborer un ensemble de normes pour la préparation des élections en situation de crise, qui renforcera encore la résilience électorale des États membres du Conseil de l'Europe. S'inspirant de la liste des questions soulevées dans le rapport 2020 de la Commission de Venise sur les états d'urgence, ces normes devraient couvrir l'ensemble du cycle électoral, y compris les adaptations nécessaires pour la campagne électorale, l'information des électeurs, les modalités de vote¹⁰, la sécurité du personnel chargé de la gestion des élections et des membres de la commission électorale, la participation électorale (et, en conséquence, la légitimité des élections), ainsi que tout ajustement procédural de la législation électorale nécessaire pour garantir l'intégrité des élections¹¹.
- b) De même, la Commission de Venise se félicite de la proposition de l'APCE visant à renforcer le soutien apporté aux États membres dans la révision de leurs cadres juridiques et institutionnels afin de mettre en place des mécanismes clairs, proportionnés et transparents pour la tenue ou le report d'élections dans des situations d'urgence, conformément aux normes européennes et internationales. Comme toujours, elle est prête à apporter son expertise à ces révisions, par la préparation et l'adoption d'avis spécifiques à chaque pays et/ou de rapports multinationaux, ainsi que par les conseils juridiques qu'elle fournit aux missions d'observation électorale de l'APCE, le cas échéant. Dans ce contexte, elle réitère sa recommandation antérieure selon laquelle les règles relatives au report des élections en cas d'état d'urgence devraient être inscrites dans les constitutions ou les lois électorales organiques, et ne pas être laissées à la discrétion de l'exécutif ou d'une simple majorité¹². Les réglementations ne devraient toutefois pas seulement prévoir le report des élections, mais également prévoir les modalités de la tenue d'élections en état d'urgence, dans la mesure où cela est compatible avec le cadre constitutionnel national. Comme indiqué ci-dessus, dans de tels cas, des modalités de vote exceptionnelles et des modifications de procédure peuvent être nécessaires. Idéalement, ces dispositions devraient être incluses à l'avance dans une loi électorale (*in abstracto*, si nécessaire) dans des circonstances normales et ne devraient pas s'appliquer à une situation d'urgence spécifique, mais avoir un caractère général¹³.
- c) Les fausses informations et les fake news se propagent souvent plus activement en situation d'urgence que dans des circonstances normales, et les pays peuvent être

⁹ Le Conseil pour les élections démocratiques examine tous les avis et documents de nature générale (codes de bonnes pratiques, lignes directrices, etc.) dans le domaine des élections et des partis politiques avant qu'ils ne soient soumis pour adoption à la Commission de Venise.

¹⁰ Vote par correspondance, urnes mobiles, vote par Internet, vote par procuration, etc.

¹¹ [CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragraphe 103-117 ; [CDL-AD\(2020\)018](#), *op. cit.*, paragraphe 132-142.

¹² [CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragraphe 118 ; [CDL-AD\(2020\)018](#), *op. cit.*, paragraphe 122. Les décisions de report des élections doivent être soumises à un contrôle juridictionnel et faire l'objet d'un processus consultatif avec toutes les parties prenantes concernées, étant entendu qu'il peut également être prévu que ces décisions soient prises à la majorité qualifiée au Parlement.

¹³ [CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragraphe 110 et 115 ; [CDL-AD\(2020\)018](#), *op. cit.*, paragraphe 117.

encore plus vulnérables à ce moment-là aux cyberattaques et aux ingérences étrangères, en particulier en période électorale¹⁴. Comme l'a souligné la Commission de Venise dans sa déclaration interprétative du Code de bonnes pratiques en matière électorale concernant les technologies numériques et l'intelligence artificielle, et comme elle l'a réitéré dans son rapport urgent sur l'annulation des résultats électoraux par les cours constitutionnelles : « Les États devraient réglementer les conséquences des troubles de l'information, des cyberattaques et autres menaces numériques pour l'intégrité électorale ; les candidats et les partis doivent bénéficier d'un accès juste et équitable aux médias en ligne, et des réglementations devraient être mises en œuvre pour garantir que les systèmes d'intelligence artificielle utilisés par les intermédiaires de l'internet ne favorisent pas certains partis ou candidats par rapport à d'autres »¹⁵. La Commission de Venise soutient donc l'appel de l'APCE en faveur d'une coopération renforcée entre les parties prenantes concernées afin de renforcer la résilience de l'ensemble de la société face à la désinformation, aux cyberattaques et aux ingérences étrangères, en particulier pendant les périodes électorales. Une telle coopération est essentielle pour protéger l'intégrité de l'environnement électoral. La Commission de Venise elle-même entend contribuer davantage à cet effort par le biais de son prochain rapport sur l'influence et l'ingérence étrangères, qui s'appuiera sur les bonnes pratiques législatives de ses États membres, et par l'élaboration de lignes directrices sur une législation conforme aux droits humains en matière d'influence et d'ingérence étrangères. Le débat sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux, organisé conjointement avec l'APCE et le Congrès dans le cadre du Nouveau pacte démocratique à Madrid à l'automne de cette année, sera une nouvelle occasion de promouvoir le renforcement de la coopération entre les parties prenantes concernées afin de renforcer la résilience face à l'ingérence étrangère.

- d) La Commission de Venise travaille en étroite collaboration avec les organes de gestion électorale de ses 61 États membres, notamment en coorganisant la Conférence européenne des organes de gestion électorale et ses conférences pré- et post-électorales avec les principales parties prenantes électorales (parfois organisées en partenariat avec l'APCE). Elle se félicite donc de l'appel lancé par l'APCE en faveur d'une promotion accrue de ces échanges sur les menaces pesant sur les processus électoraux et les mesures visant à renforcer leur intégrité et leur résilience, en s'appuyant sur des forums tels que la Conférence européenne des organes de gestion électorale et ses activités pré- et post-électorales, et en les renforçant dans la mesure du possible.
- e) Enfin, la Commission de Venise soutient la demande adressée par l'APCE au Comité des Ministres de continuer à apporter son soutien aux États membres touchés par des conflits ou des situations d'urgence prolongées, en accordant une attention particulière à l'Ukraine, afin de permettre la tenue d'élections sûres, inclusives et crédibles, conformes aux normes européennes et internationales, dès que les conditions le permettront.

8. La Commission de Venise reste à la disposition du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire éventuelle sur cette question.

¹⁴ [CDL-AD\(2020\)014](#), *op. cit.*, paragraphe 117.

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)044](#) Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle ; [CDL-AD\(2025\)003](#), Rapport urgent sur l'annulation des résultats des élections par les cours constitutionnelles, paragraphes 54-55.