

To: Committee on Political Affairs and Democracy of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe
From: Lyubov Sobol, participant in the Platform for Dialogue with Russian Democratic Forces of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

**Statement
on the legal grounds for the non-recognition of the elections to the State Duma
of the Russian Federation of the ninth convocation as failing to meet
international standards for free and fair elections**

17 February 2026

Preamble

In September 2026, an electoral procedure is planned in the Russian Federation to form a new composition of the State Duma. The expected voting date is 20 September 2026.

Formally, the procedure in question will be referred to as “elections”. However, in circumstances of the systematic suppression of political competition, large-scale repression, the exclusion of genuine opposition forces from public political life, and the absence of independent oversight of voting and vote counting, it cannot meet international standards for free and fair elections.

This Statement is submitted to the PACE Committee on Political Affairs and Democracy with the aim of safeguarding the right of citizens of the Russian Federation to democratic representation, and of contributing to the formation of a consistent position of the Assembly in its assessment of the forthcoming procedure, including the preparation of a relevant PACE resolution.

This Statement systematises the principal legal and factual grounds on which the forthcoming electoral procedure fails to meet the obligations of the Russian Federation as an OSCE participating State, and the standards of the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission), on the following grounds:

1. The regime of Vladimir Putin has deliberately established in Russia a set of legislative and administrative barriers and repressive instruments that deprive the Kremlin’s genuine political opponents of the right to stand for election and, in practice, remove political forces independent of the Kremlin from the electoral process.

One such barrier is the “foreign agent” status. In the Russian legal system, this status means that the State, through an administrative procedure without giving substantiated reasons, classifies a Russian citizen or an organisation as being “under foreign influence” and enters them in a public register maintained by the Ministry of Justice of the Russian Federation. This status entails stigmatisation and legal prohibitions, including a ban on participation in elections to the State Duma. As of 16 February 2026, the register includes more than 1,100 Russian citizens and organisations, representing a substantial part of the political opposition, activists and human

rights defenders, as well as independent journalists. These persons and organisations constitute the core of political forces alternative to the Kremlin and of independent media.

In assessing the compatibility of Russian “foreign agent” legislation with international human rights standards, the Venice Commission has expressly indicated that it creates a risk of arbitrary application and a “chilling effect” on civil society, since the vague criteria allow for expansive interpretation and arbitrary use against political opponents.

In parallel with the practice of designating persons as “foreign agents”, the Kremlin uses a mechanism of banning and criminalising opposition political activity by classifying organisations and persons associated with them as “extremists” and “terrorists”. By way of example, in 2021 the Moscow City Court designated the Anti-Corruption Foundation and its associated structures as extremist organisations.

At the same time, the concept of “extremism” in Russian legislation is characterised by excessive breadth and lack of legal certainty which, in the Venice Commission’s assessment, creates overly broad discretion and a risk of arbitrary application for the purposes of politically motivated persecution.

In 2025, at the request of the authorities, the Supreme Court of the Russian Federation designated the Anti-Corruption Foundation, established by supporters of the leader of the Russian democratic opposition, Alexei Navalny, who was killed in 2024 on Putin’s orders, as a “terrorist” organisation. This demonstrates the Putin regime’s practice of using criminal law classifications of “terrorism” to force political opponents and their organisations out of public political life through criminal prosecution for participation in lawful political and civic activity. Such practice constitutes a misuse of restrictions on rights within the meaning of Article 18 of the European Convention on Human Rights, since the restrictions are applied not for the stated purposes, but in order to neutralise political opponents.

Another extrajudicial mechanism for the persecution of the opposition is the designation of politically significant organisations as “undesirable”. The status of an “undesirable organisation” entails a prohibition on its activities in Russia and gives rise to administrative and criminal liability for persons who participate in such activities. Thus, in January 2024 the Prosecutor General’s Office of the Russian Federation designated the “Anti-War Committee of Russia”, composed of Russian opposition public figures, as an undesirable organisation, thereby in practice placing its participants at risk of criminal prosecution. Membership in an “undesirable organisation”, or public support for its initiatives, is treated by the Russian authorities as a criminal offence. This excludes the possibility for members of “undesirable organisations” to participate openly in public political activity in Russia, including elections to the State Duma.

To compel citizens to comply with these prohibitions, the V. Putin regime relies on a system of political repression, including criminal prosecution on politically motivated grounds and deprivation of liberty. According to the human rights project “OVD Info”, 4,350 persons are subject to criminal prosecution on politically motivated grounds. Of these, 1,933 persons are in detention. According to the project “Support for Political Prisoners. Memorial”, as of 12

February 2026 approximately 5,000 persons have been deprived of liberty in circumstances indicating political motivation and unlawfulness, and the list is continuously expanding.

These data confirm that participation in public political activity and the expression of a political position are associated with a risk of criminal prosecution, which is incompatible with the conduct of competitive elections under conditions of free campaigning and free expression of the will of the electorate.

The mechanisms of repression, taken together with the barriers and prohibitions described above, constitute a system incompatible with free political competition. In such a system, the electoral procedure conducted in September 2026 will proceed without the admission of independent opposition forces and alternative candidates, due to legal and administrative barriers created by the Kremlin which, in practice, exclude genuine political opponents from participation in elections, prohibit their public political activity, and subject to repression persons who support those politicians or publicly criticise the policies of V. Putin and his entourage.

As a result, the forthcoming elections to the State Duma will lack a key feature of a genuine democratic process, namely the ability of voters to choose between real alternatives under conditions of free political competition. The holding of elections under such conditions is incompatible with Russia's obligations as an OSCE participating State, which affirm that the will of the people, freely and fairly expressed through periodic and genuine elections, is the basis of the authority and legitimacy of government, and that elections must be held under conditions which, in practice, ensure the free expression of the opinion of voters in the choice of their representatives. Accordingly, persons who formally obtain mandates as a result of such a procedure will lack the legitimacy required to exercise representative functions and to be recognised as democratically elected representatives in international and interparliamentary engagement.

2. The "elections" scheduled for September 2026 will not meet international standards because, if the established practice of restrictions is maintained, this procedure will again be conducted without independent international observation. This undermines the transparency of the electoral process and is incompatible with the standards for democratic elections established within the OSCE and with Russia's commitments to comply with them as an OSCE participating State.

In 2021, the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and the OSCE Parliamentary Assembly stated that they would be unable to deploy an election observation mission to the elections to the State Duma due to restrictions introduced by the Russian authorities. They underlined that the ability to determine independently the number of observers required for effective and credible observation is an essential condition for effective and credible observation.

At present, there are strong grounds to believe that the same model of restrictions will be maintained for the elections in September 2026. This would mean that there is no independent mechanism for verifying key parameters of the fairness of the electoral process. This contradicts Russia's obligations as an OSCE participating State, according to which the legitimacy of

government must rest on the will of the people, freely and fairly expressed through periodic and genuine elections, which must be held under conditions that ensure this in practice.

3. The Russian authorities, led by V. Putin, have established legislative and administrative barriers to independent observation of voting and to public oversight of vote counting.

Russian legislation permits the appointment of observers to polling stations only by registered political parties and registered candidates. It also allows observation by “entities of public oversight” represented by public chambers and public councils, which are institutionally embedded within the State system and are under its control.

At the same time, government bodies of the Russian Federation have for many years maintained the practice of refusing, on contrived grounds, to register political parties independent of the Kremlin, for example the parties founded by supporters of Alexei Navalny, the “Progress Party” and the “Party of Russia’s Future”.

This means that independent observation initiatives that are not affiliated with actors permitted by the authorities are deprived of an autonomous mechanism for deploying observers to polling stations and election commissions.

In addition, the authorities have restricted the ability to verify and challenge voting results by limiting access to video recordings as independent and objective evidence. Under the current rules, where voting takes place over multiple days, video materials from polling stations are not provided openly to participants in the electoral process or to observers and are released only upon requests from courts and law enforcement bodies. The retention period for such materials is limited to three months. As a result, the possibility of public and independent verification of vote counting is excluded, while access to video recordings becomes dependent on State bodies, which undermines the verifiability and transparency of the electoral process.

The Russian authorities, led by V. Putin, have introduced and are expanding a model of electronic voting in which the determination of results depends on State-controlled technological infrastructure and cannot be fully independently verified. This creates a structural advantage for the authorities because it shifts the counting and verification of election results into a domain where public oversight and independent observation are technically and procedurally constrained.

ODIHR guidance materials of the OSCE on the observation of new voting technologies indicate that internet voting, by its nature, does not allow for a traditional manual recount and therefore requires compensating safeguards, above all verifiability, independent audits, and procedural transparency. Without such safeguards, trust in the results is replaced by trust in the developers and operators of the system.

The Venice Commission likewise proceeds on the basis that the use of digital technologies in the electoral process is permissible only where verifiability and control are sufficient to justify confidence in the result. Russian independent observers, including the “Golos” movement, have

indicated that the expansion of electronic voting hinders public oversight and an independent assessment of the reliability of the results.

Accordingly, the use of electronic voting in elections to the State Duma, in the absence of independent guarantees of verifiability and transparency, will be incompatible with Russia's obligations as an OSCE participating State to conduct genuine elections under conditions that, in practice, ensure the free expression of the opinion of voters.

Moreover, independent domestic election observation within Russia is suppressed not only through administrative and technical restrictions, but also through the repressive application of legislation against observer organisations and their representatives. The movement for the protection of voters' rights "Golos" has repeatedly documented numerous violations at elections and has pointed to the extremely low transparency of procedures, including in connection with the expansion of electronic voting and decisions that impede public oversight. In response, in 2014 the authorities designated "Golos" a "foreign agent", which led to the cessation of its activities. Subsequently, its co-chair Grigory Melkonyants was convicted and sentenced to imprisonment in a criminal case concerning an "undesirable organisation", based on equating the activities of Russian observers with those of the European Network of Election Monitoring Organizations (ENEMO), which was designated "undesirable" in 2021.

Taken together, the restrictions and repression described above result in the voting and vote counting process being deprived of the necessary transparency and verifiability, while mechanisms of independent oversight are replaced by formal channels that are dependent on the State. This is incompatible with the obligations and standards arising from OSCE documents on democratic elections and the approaches of the Venice Commission, since elections without a genuine possibility of independent observation, verification, and effective challenge cannot be regarded as free and fair.

4. The holding of voting in the temporarily occupied and unlawfully annexed territories of Ukraine, including the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, as well as parts of the Donetsk, Luhansk, Kherson and Zaporizhzhia regions, would be in direct contradiction with international law, which proceeds from the territorial integrity of Ukraine and from the policy of non-recognition of Russia's attempts to change the status of Ukrainian territories through the use of force.

In resolution A/RES/68/262, the United Nations General Assembly underscored that the so-called "referendum" in Crimea and Sevastopol has no legal validity and cannot serve as a basis for altering their status, and called upon States and international organisations not to recognise any such alteration of status.

Separately, in resolution A/RES/ES-11/4, the United Nations General Assembly called upon States not to recognise any purported alterations of the status of parts of the Donetsk, Luhansk, Kherson and Zaporizhzhia regions of Ukraine claimed by the Russian Federation.

Accordingly, any State procedures initiated by the Kremlin that institutionalise annexation, occupation and the administration of seized territories, including "elections" to the State Duma

of the Russian Federation, cannot give rise to legitimate representation of the population of those territories and should not be recognised by the international community.

This assessment is consistent with the official position of the European Union. In a statement by the European External Action Service dated 12 September 2022, it was stated that the EU does not recognise the holding of elections and their results in Crimea, that Crimea is part of Ukraine, and that no one “elected” in the illegally annexed Crimean peninsula who claims to “represent” the populations of Crimea and Sevastopol has any legitimacy and will not be recognised as a representative of those territories.

A similar formulation is contained in a statement by the European Union Delegation to the Council of Europe dated 11 September 2019 on the non-recognition of Russian elections in Crimea and Sevastopol and the non-recognition of persons elected there as representatives of those territories.

5. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe has previously applied criteria of democratic legitimacy in assessing Russian electoral procedures in a context of the suppression of the opposition and the war against Ukraine, which makes it possible to apply the same approach consistently to the 2026 elections.

On 13 October 2023, in Resolution 2519 (2023), the Assembly called on States no longer to recognise the legitimacy of V. Putin as President after the end of his current term on 7 May 2024, referring to constitutional manipulation, the escalation of repression against domestic opponents, and Russia’s attack on Ukraine. This position reflects the Assembly’s approach to assessing the democratic legitimacy of Russian electoral procedures where formal voting is conducted in an environment of repression and in the context of aggression against Ukraine. Since the elections to the State Duma of the Russian Federation in 2026 are expected to be held in a comparable political and legal context and with the key defects of competitiveness and verifiability remaining, the conclusion that their democratic character should not be recognised follows logically from the same line of assessment.

In light of the grounds set out above, I request that the Committee on Political Affairs and Democracy of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe consider this Statement and, if it agrees with the assessment presented, initiate the preparation of a report and a draft resolution stating that the elections to the State Duma of the Russian Federation of the ninth convocation do not meet international standards for free and fair elections, and calling on member States of the Council of Europe not to recognise the results of these elections and not to treat persons formally elected as a result of them as democratically legitimate representatives, with the draft resolution subsequently submitted to the Assembly for a vote.

List of primary sources and materials supporting the factual assertions and legal conclusions of the Statement:

1. International law:

United Nations General Assembly Resolution 68/262 “Territorial integrity of Ukraine”
<https://docs.un.org/en/A/RES/68/262>

United Nations General Assembly Resolution ES-11/4 “Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations”
<https://docs.un.org/en/A/RES/ES-11/4>

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of the Council of Europe, “Code of Good Practice in Electoral Matters”
<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282002%29023rev2-cor-e>

Venice Commission, CDL-AD(2021)027, Opinion on the compatibility of the Russian Federation’s legislation on “foreign agents” with human rights standards
<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282021%29027-e>

Venice Commission, CDL-AD(2012)016, Opinion on the Federal Law of the Russian Federation “On Combating Extremist Activity”
<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282012%29016-e>

Organization for Security and Co-operation in Europe, “Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (1990)”
<https://www.osce.org/files/f/documents/d/7/19394.pdf>

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and OSCE Parliamentary Assembly, Statement of 4 August 2021 on the inability to deploy an election observation mission to the elections to the State Duma of the Russian Federation due to restrictions imposed by the Russian authorities
<https://odihr.osce.org/odihr/elections/russia/494488>

OSCE/ODIHR, “Handbook for the Observation of New Voting Technologies”
<https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/104939.pdf>

European Union Delegation to the Council of Europe, Statement of 11 September 2019 on the non-recognition of elections conducted by Russia in Crimea and Sevastopol
https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/eudel-statement-non-recognition-russian-local-elections-crimean_en

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2519 (2023) “Examining the legitimacy and legality of the ad hoc term-limit waiver for the incumbent President of the Russian Federation”
<https://pace.coe.int/files/33150/html>

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2540 (2024) “Alexei Navalny’s death and the need to counter Vladimir Putin’s totalitarian regime and its war on democracy”
<https://pace.coe.int/en/files/33511/html>

2. Russian legislation and acts of Russian State bodies:

Federal Law No. 20-FZ of 22 February 2014 “On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation”
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/

Federal Law No. 212-FZ of 21 July 2014 “On the Basics of Public Oversight in the Russian Federation”
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/

Resolution of the Central Election Commission of the Russian Federation No. 151/1195-8 of 24 January 2024 “On recommendations for the use of video recording equipment in the conduct of elections of the President of the Russian Federation”

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_467917/

Ministry of Justice of the Russian Federation, “Register of Foreign Agents”

<https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-inostryannykh-agentov/>

Ministry of Justice of the Russian Federation, “List of Foreign and International Organisations Whose Activities Are Deemed Undesirable on the Territory of the Russian Federation”

<https://minjust.gov.ru/ru/pages/perechen-inostrannyh-i-mezhdunarodnyh-organizacij-deyatelnost-kotoryh-priznana-nezhelatelnoj-na-territorii-rossijskoj-federacii/>

Moscow City Court, notice of 9 June 2021 on the designation of a number of organisations as extremist

<https://mos-gorsud.ru/mgs/news/mosgorsud-likvidiroval-nko-fond-borby-s-korrupsiej-nko-fond-zashhity-prav-grazhdan>

Supreme Court of the Russian Federation, notice on the designation of Anti-Corruption Foundation, Inc. as a terrorist organisation

https://www.vsrp.ru/press_center/news/34967/

3. Materials of human rights organisations on political repression:

OVD Info data catalogue on political prosecutions in Russia

<https://data.ovd.info/>

“Support for Political Prisoners. Memorial”, “What 2025 was like”

<https://memopzk.org/news/kakim-byl-2025-god/>

“Support for Political Prisoners. Memorial”, “Other victims of political repression”

<https://memopzk.org/list-persecuted/veroyatnye-zhertvy-ne-voshedshie-v-spiski/>

À: Comité des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

De: Lioubov Sobol, participante à la Plateforme de dialogue avec les forces démocratiques russes auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Déclaration
sur les fondements juridiques de la non-reconnaissance des élections à la
Douma d'État de la Fédération de Russie de neuvième législature comme ne
répondant pas aux normes internationales d'élections libres et équitables
17 février 2026

Préambule

En septembre 2026, la Fédération de Russie prévoit d'organiser une procédure électorale visant à former une nouvelle composition de la Douma d'État. La date de vote attendue est le 20 septembre 2026.

Sur le plan formel, la procédure précitée sera qualifiée «d'élections». Toutefois, dans un contexte de répression systémique de la concurrence politique, de répressions de grande ampleur, d'exclusion des forces d'opposition réelles de la vie politique publique et d'absence de contrôle indépendant du vote et du dépouillement, elle ne peut pas répondre aux normes internationales d'élections libres et équitables.

La présente déclaration est adressée au Comité des questions politiques et de la démocratie de l'APCE afin de protéger le droit des citoyens de la Fédération de Russie à une représentation démocratique, ainsi que de contribuer à l'élaboration d'une position cohérente de l'Assemblée dans l'évaluation de la procédure à venir, y compris en vue de la préparation d'une résolution de l'APCE.

La présente déclaration sistematise les principaux fondements juridiques et factuels pour lesquels la procédure électorale à venir ne respecte pas les obligations de la Fédération de Russie en tant qu'État participant de l'OSCE, ni les normes de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise):

1. Le régime de Vladimir Poutine a délibérément mis en place en Russie un ensemble de barrières législatives et administratives et de mécanismes répressifs qui privent les véritables opposants politiques du Kremlin du droit d'éligibilité et écartent, de fait, les forces politiques indépendantes du Kremlin du processus électoral.

L'une de ces barrières est le statut «d'agent de l'étranger». Dans le système juridique russe, ce statut signifie que l'État, par voie administrative et sans motivation, qualifie un citoyen de Russie ou une organisation de personne «sous influence étrangère» et l'inscrit dans un registre public tenu par le ministère de la Justice de la Fédération de Russie. Ce statut entraîne une stigmatisation et des interdictions juridiques, notamment l'interdiction de participer aux élections des députés de la Douma d'État. Au 16 février 2026, plus de 1 100 citoyens et organisations russes y sont inscrits, représentant une part significative des forces d'opposition politique, des militants et défenseurs des droits humains, ainsi que des journalistes indépendants. Ces personnes constituent le noyau des forces politiques alternatives au Kremlin et des médias indépendants.

La Commission de Venise, en évaluant la compatibilité de la législation russe relative aux «agents de l'étranger» avec les normes internationales des droits de l'homme, a indiqué expressément qu'elle crée un risque d'application arbitraire et un «effet dissuasif» sur la société

civile, les critères vagues permettant une interprétation extensive et une application arbitraire à l'encontre des opposants politiques.

Parallèlement à la pratique de qualification «d'agents de l'étranger», le Kremlin recourt à un mécanisme d'interdiction et de criminalisation de l'activité politique d'opposition en qualifiant des organisations et les personnes qui leur sont liées «d'extrémistes» et de «terroristes». Par exemple, le tribunal de la ville de Moscou a reconnu en 2021 le Fonds de lutte contre la corruption et les structures qui lui sont associées comme organisations extrémistes.

Par ailleurs, la notion «d'extrémisme» dans le droit russe se caractérise par une ampleur excessive et une indétermination, ce qui, selon les évaluations de la Commission de Venise, confère une marge d'appréciation trop large et crée un risque d'application arbitraire à des fins de persécution politique.

En 2025, la Cour suprême de la Fédération de Russie, à la demande des autorités, a reconnu comme organisation «terroriste» l'Anti-Corruption Foundation, créée par les partisans du dirigeant de l'opposition démocratique russe Alexeï Navalny, tué en 2024 sur ordre de Poutine. Cela illustre la pratique du régime de Poutine consistant à recourir aux qualifications pénales de «terrorisme» pour évincer des opposants politiques et leurs organisations de la vie publique par des poursuites pénales pour participation à une activité politique et civique légale. Une telle pratique relève du détournement des restrictions aux droits au sens de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que les restrictions sont appliquées non pas pour les buts déclarés, mais afin de neutraliser des opposants politiques.

Un autre mécanisme extrajudiciaire de persécution de l'opposition est la qualification d'organisations politiquement significatives comme «indésirables». Le statut «d'organisation indésirable» signifie l'interdiction de ses activités sur le territoire de la Russie et entraîne une responsabilité administrative et pénale pour les personnes qui y participent. Ainsi, en janvier 2024, le Parquet général de la Fédération de Russie a déclaré «indésirable» le «Comité anti-guerre de Russie», composé de personnalités publiques russes de l'opposition, exposant de fait ses membres à un risque de poursuites pénales. L'appartenance à une «organisation indésirable» ou le soutien public à ses initiatives est poursuivi par les autorités russes comme une infraction pénale, ce qui exclut la possibilité pour les membres des «organisations indésirables» de participer ouvertement à l'activité politique publique sur le territoire russe, y compris aux élections à la Douma d'État.

Pour contraindre les citoyens au respect des interdictions précitées, le régime de V. Poutine utilise un système de répressions politiques, notamment des poursuites pénales politiquement motivées et des privations de liberté. Selon le projet de défense des droits «OVD-Info», 4 350 personnes font l'objet de poursuites pénales politiquement motivées, dont 1 933 sont détenues. Selon le projet «Soutien aux prisonniers politiques. Memorial», au 12 février 2026 environ 5 000 personnes sont privées de liberté avec des indices de motivation politique et d'illégalité, et la liste est en constante augmentation.

Ces données confirment que la participation à l'activité politique publique et l'expression d'une position politique s'accompagnent d'un risque de poursuites pénales, ce qui est incompatible avec la tenue d'élections compétitives dans des conditions de libre campagne et de libre expression de la volonté des électeurs.

Les mécanismes de répression, conjugués aux barrières et interdictions mentionnées ci-dessus, constituent un système incompatible avec une concurrence politique libre. Dans un tel système, la procédure électorale organisée en septembre 2026 se déroulera sans la participation de forces d'opposition indépendantes et de candidats alternatifs, en raison des barrières juridiques et

administratives instaurées par le Kremlin, qui excluent de fait les véritables opposants politiques de la participation aux élections, interdisent leur activité politique publique et répriment les personnes qui soutiennent ces responsables politiques ou critiquent publiquement la politique de V. Poutine et de son entourage.

En conséquence, les futures élections à la Douma d'État de neuvième législature seront dépourvues d'un attribut essentiel d'un véritable processus démocratique, à savoir la possibilité pour l'électeur de choisir entre de réelles alternatives dans un contexte de concurrence politique libre. La tenue d'élections dans de telles conditions est incompatible avec les engagements de la Russie en tant qu'État participant de l'OSCE, selon lesquels la volonté du peuple, librement et équitablement exprimée au moyen d'élections périodiques et authentiques, constitue le fondement de la légitimité du pouvoir, et selon lesquels les élections doivent être conduites dans des conditions garantissant en pratique la libre expression de l'opinion des électeurs lors du choix de leurs représentants. À ce titre, les personnes ayant obtenu formellement un mandat à l'issue d'une telle procédure ne disposeront pas de la légitimité nécessaire à l'exercice de fonctions représentatives et ne pourront être reconnues comme des représentants démocratiquement élus dans les interactions internationales et interparlementaires.

2. Les «élections» de septembre 2026 ne répondront pas aux normes internationales, car, si la pratique restrictive actuelle se maintient, cette procédure se déroulera cette année encore sans observation internationale indépendante. Cela affaiblit la transparence de la procédure électorale et est incompatible avec les standards d'élections démocratiques établis par l'OSCE et avec les engagements de la Russie, en tant qu'État participant de l'OSCE, de s'y conformer.

En 2021, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et l'Assemblée parlementaire de l'OSCE ont indiqué qu'ils ne pourraient pas déployer une mission d'observation des élections à la Douma d'État en raison des restrictions imposées par les autorités russes. Ils ont souligné que la possibilité de déterminer de manière indépendante le nombre d'observateurs nécessaire à une observation efficace et crédible constitue une condition essentielle d'une observation efficace et crédible.

À l'heure actuelle, il existe toutes les raisons de penser que le même modèle de restrictions sera maintenu lors des élections de septembre 2026. Cela signifiera l'absence d'un mécanisme indépendant permettant de vérifier les paramètres essentiels de l'intégrité du processus électoral. Cela contredit les engagements de la Russie en tant que membre de l'OSCE, selon lesquels la légitimité du pouvoir doit reposer sur la volonté du peuple, librement et équitablement exprimée au moyen d'élections périodiques et authentiques, qui doivent être conduites dans des conditions garantissant cela en pratique.

3. Les autorités russes, dirigées par V. Poutine, ont instauré des barrières législatives et administratives à l'observation indépendante du vote et au contrôle citoyen du dépouillement.

La législation russe permet de désigner des observateurs dans les bureaux de vote uniquement au nom de partis enregistrés et de candidats enregistrés. Elle autorise aussi l'observation par des «sujets du contrôle public», représentés par des chambres civiques et des conseils civiques, qui sont institutionnellement intégrés au système étatique de pouvoir et placés sous son contrôle.

Par ailleurs, les structures gouvernementales de la Fédération de Russie maintiennent depuis de longues années une pratique consistant à refuser, pour des motifs artificiels, l'enregistrement de partis politiques indépendants du Kremlin. Par exemple les partis des partisans d'Alexeï Navalny, «Parti du Progrès» et «Parti de la Russie de l'Avenir».

Il en résulte que les initiatives d'observation indépendantes, non affiliées aux acteurs admis par les autorités, sont privées d'un mécanisme autonome pour envoyer des observateurs dans les bureaux de vote et les commissions.

En outre, les autorités ont limité la possibilité de vérifier et de contester les résultats du vote en restreignant l'accès aux enregistrements vidéo en tant que preuve objective indépendante. Le régime en vigueur prévoit que, en cas de vote sur plusieurs jours, les vidéos des bureaux de vote ne sont fournies ni aux participants au processus électoral ni aux observateurs selon une procédure ouverte et ne sont délivrées que sur demande d'un tribunal ou des forces de l'ordre. La durée de conservation de ces matériaux est limitée à trois mois. Il en résulte l'impossibilité d'une vérification publique et indépendante du dépouillement, et l'accès aux vidéos dépend des autorités publiques, ce qui sape la contrôlabilité et la transparence de la procédure électorale.

Les autorités russes, dirigées par V. Poutine, ont introduit et étendent un modèle de vote électronique dans lequel l'établissement des résultats dépend d'une infrastructure technologique contrôlée par l'État et ne se prête pas à une vérification indépendante complète. Cela crée un avantage structurel en faveur des autorités, car le dépouillement et la vérification du résultat des élections sont transférés vers un domaine où le contrôle public et l'observation indépendante sont limités sur le plan technique et procédural.

Les matériels méthodologiques du BIDDH de l'OSCE relatifs à l'observation des nouvelles technologies de vote indiquent que le vote par internet, par nature, ne prévoit pas de recomptage manuel traditionnel et requiert donc des garanties compensatoires, avant tout la vérifiabilité, des audits indépendants et la transparence des procédures. En l'absence de telles garanties, la confiance dans les résultats est remplacée par la confiance dans les développeurs et les opérateurs du système.

La Commission de Venise considère également que l'utilisation de technologies numériques dans le processus électoral n'est admissible qu'à la condition qu'existent une vérifiabilité et un contrôle suffisants pour fonder la confiance dans le résultat. Les observateurs indépendants russes, y compris le mouvement «Golos», ont indiqué que l'extension du vote électronique complique le contrôle public et l'évaluation indépendante de la fiabilité des résultats.

En conséquence, l'utilisation du vote électronique lors des élections à la Douma d'État, en l'absence de garanties indépendantes de vérifiabilité et de transparence, sera incompatible avec les engagements de la Russie, en tant qu'État participant de l'OSCE, d'organiser des élections authentiques dans des conditions garantissant en pratique la libre expression de l'opinion des électeurs.

De plus, l'observation indépendante à l'intérieur de la Russie est réprimée non seulement par des restrictions administratives et techniques, mais aussi par l'application répressive de la législation à l'encontre des organisations d'observation et de leurs représentants. Le mouvement de défense des droits électoraux «Golos» a, à de nombreuses reprises, constaté de multiples violations lors des élections et souligné la très faible transparence des procédures, notamment en lien avec l'extension du vote électronique et avec des décisions entravant le contrôle public. En réponse, les autorités ont, en 2014, déclaré «Golos» «agent de l'étranger», ce qui a conduit à la cessation de ses activités. Par la suite, son coprésident Grigori Melkonians a été condamné à une peine d'emprisonnement dans une affaire relative à une «organisation indésirable», fondée sur l'assimilation des activités des observateurs russes à celles du réseau européen d'observation électorale ENEMO, déclaré «indésirable» en 2021.

Dans leur ensemble, les restrictions et répressions décrites à l'encontre des observateurs indépendants conduisent à priver la procédure de vote et de dépouillement de la transparence et de la vérifiabilité nécessaires. Les mécanismes de contrôle indépendant sont remplacés par des canaux formels et dépendants de l'État. Cela est incompatible avec les engagements et standards découlant des documents de l'OSCE relatifs aux élections démocratiques et avec l'approche de la Commission de Venise, car des élections sans possibilité réelle d'observation indépendante, de vérification et de recours effectif ne peuvent être considérées comme libres et équitables.

4. L'organisation du vote sur des territoires de l'Ukraine temporairement occupés et illégalement annexés, y compris la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol, ainsi que des parties des oblasts de Donetsk, de Louhansk, de Kherson et de Zaporijjia, serait en contradiction directe avec le droit international, fondé sur l'intégrité territoriale de l'Ukraine et sur la politique de non-reconnaissance des tentatives de la Russie de modifier le statut de territoires ukrainiens à la suite de l'emploi de la force.

L'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution A/RES/68/262, a souligné que le soi-disant «référéndum» en Crimée et à Sébastopol n'a aucune validité juridique et ne peut servir de fondement à une modification de leur statut, et a appelé les États et les organisations internationales à ne pas reconnaître une telle modification de statut.

L'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution A/RES/ES-11/4, a en outre appelé à ne reconnaître aucune modification de statut prétendument proclamée par la Fédération de Russie concernant des parties des oblasts ukrainiens de Donetsk, de Louhansk, de Kherson et de Zaporijjia.

En conséquence, toute procédure étatique initiée par le Kremlin, qui institutionnalise l'annexion, l'occupation et l'administration de territoires saisis, y compris les «élections» à la Douma d'État de la Fédération de Russie, ne peut produire une représentation légitime de la population de ces territoires et ne doit pas être reconnue par la communauté internationale.

Cette appréciation est conforme à la position officielle de l'Union européenne. Dans une déclaration du Service européen pour l'action extérieure du 12 septembre 2022, il est indiqué que l'UE ne reconnaît pas l'organisation des élections ni leurs résultats en Crimée, que la Crimée fait partie de l'Ukraine et qu'aucune personne «élue» dans la Crimée illégalement annexée, prétendant représenter la population de la Crimée et de Sébastopol, ne dispose de légitimité et ne sera reconnue comme représentante de ces territoires.

Une formulation similaire figure dans la déclaration de la Délégation de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe du 11 septembre 2019 concernant la non-reconnaissance des élections russes organisées en Crimée et à Sébastopol et la non-reconnaissance des personnes qui y ont été élues comme représentantes de ces territoires.

5. L'APCE a déjà appliqué des critères de légitimité démocratique pour évaluer des procédures électorales russes dans un contexte de répression de l'opposition et de guerre contre l'Ukraine, ce qui permet d'appliquer de manière cohérente la même approche aux élections de 2026.

Le 13 octobre 2023, l'APCE, dans sa Résolution 2519 (2023), a appelé les États à ne plus reconnaître la légitimité de V. Poutine en tant que président après l'expiration de son mandat actuel, le 7 mai 2024, en se référant à des manipulations constitutionnelles, à l'intensification des répressions contre les opposants internes et à l'attaque de la Russie contre l'Ukraine. Cette position reflète l'approche de l'APCE dans l'évaluation de la légitimité démocratique des procédures électorales russes lorsque le vote formel est organisé dans un environnement de répression et dans le contexte d'une agression contre l'Ukraine. Les élections à la Douma d'État en 2026 étant envisagées dans un contexte politico-juridique comparable et en présence de la persistance de défauts essentiels de compétitivité et de vérifiabilité, la conclusion de non-reconnaissance de leur caractère démocratique découle logiquement de la même ligne d'appréciation.

Compte tenu des motifs exposés, je prie le Comité des questions politiques et de la démocratie de l'APCE d'examiner la présente déclaration et, s'il partage l'évaluation présentée, d'initier la préparation d'un rapport et d'un projet de résolution constatant que les élections à la Douma d'État de la Fédération de Russie de neuvième législature ne

répondent pas aux normes internationales d'élections libres et équitables, et appelant les États membres du Conseil de l'Europe à ne pas reconnaître les résultats de ces élections et à ne pas considérer les personnes élues à leur issue comme des représentants démocratiquement légitimes, avec, ensuite, la soumission du projet de résolution au vote de l'Assemblée.

Liste des sources et matériaux primaires confirmant les affirmations factuelles et les conclusions juridiques de la déclaration.

1. Droit international

Résolution 68/262 de l'Assemblée générale des Nations Unies, «Intégrité territoriale de l'Ukraine»

<https://docs.un.org/en/A/RES/68/262>

Résolution ES-11/4 de l'Assemblée générale des Nations Unies, «Intégrité territoriale de l'Ukraine: défense des principes de la Charte des Nations Unies»

<https://docs.un.org/en/A/RES/ES-11/4>

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe, «Code de bonne conduite en matière électorale»

<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282002%29023rev2-cor-e>

Commission de Venise, Avis CDL-AD(2021)027 sur la compatibilité de la législation de la Fédération de Russie relative aux «agents de l'étranger» avec les normes des droits de l'homme

<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282021%29027-e>

Commission de Venise, Avis CDL-AD(2012)016 sur la loi fédérale de la Fédération de Russie «Sur la lutte contre l'activité extrémiste»

<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282012%29016-e>

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Document de Copenhague de 1990 sur la dimension humaine

<https://www.osce.org/files/f/documents/d/7/19394.pdf>

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et Assemblée parlementaire de l'OSCE, déclaration du 4 août 2021 sur l'impossibilité de déployer des observateurs lors des élections à la Douma d'État de la Fédération de Russie

<https://odihr.osce.org/odihr/elections/russia/494488>

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, «Manuel d'observation des nouvelles technologies de vote»

<https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/104939.pdf>

Délégation de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe, déclaration du 11 septembre 2019 sur la non-reconnaissance des élections organisées par la Russie en Crimée et à Sébastopol

https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/eudel-statement-non-recognition-russian-local-elections-crimean_en

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2519 (2023), «Étude de la légitimité et de la légalité de la levée de la limitation des mandats présidentiels pour le président en exercice de la Fédération de Russie»

<https://pace.coe.int/files/33150/html>

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2540 (2024), «La mort d'Alexeï Navalny et la nécessité de s'opposer au régime totalitaire de Vladimir Poutine et à sa guerre contre la démocratie»

<https://pace.coe.int/en/files/33511/html>

2. Législation russe et actes des organes étatiques de la Fédération de Russie

Loi fédérale du 22 février 2014 n° 20-FZ, «Sur l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie»

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/

Loi fédérale du 21 juillet 2014 n° 212-FZ, «Sur les fondements du contrôle public dans la Fédération de Russie»

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/

Décision de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie du 24 janvier 2024 n° 151/1195-8, «Sur les recommandations relatives à l'utilisation de moyens d'enregistrement vidéo lors de l'élection du Président de la Fédération de Russie»

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_467917/

Ministère de la Justice de la Fédération de Russie, «Registre des agents de l'étranger»

<https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-inostryannykh-agentov/>

Ministère de la Justice de la Fédération de Russie, «Liste des organisations étrangères et internationales dont l'activité est déclarée indésirable sur le territoire de la Fédération de Russie»

<https://minjust.gov.ru/ru/pages/perechen-inostrannyh-i-mezhdunarodnyh-organizacij-deyatelnost-kotoryh-priznana-nezheletelnoj-na-territorii-rossijskoj-federacii/>

Tribunal de la ville de Moscou, communiqué du 9 juin 2021 sur la reconnaissance de plusieurs organisations comme extrémistes

<https://mos-gorsud.ru/mgs/news/mosgorsud-likvidiroval-nko-fond-borby-s-korrupsiej-nko-fond-zashhity-prav-grazhdan>

Cour suprême de la Fédération de Russie, communiqué sur la reconnaissance de l'Anti-Corruption Foundation, Inc. comme organisation terroriste

https://www.vsrfr.ru/press_center/news/34967/

3. Matériaux d'organisations de défense des droits humains sur les répressions politiques

Catalogue de données du projet OVD-Info sur les poursuites politiques en Russie

<https://data.ovd.info/>

Projet «Soutien aux prisonniers politiques. Memorial», matériel «Quel a été l'année 2025»

<https://memopzk.org/news/kakim-byl-2025-god/>

Projet «Soutien aux prisonniers politiques. Memorial», matériel «Autres victimes des répressions politiques»

<https://memopzk.org/list-persecuted/veroyatnye-zhertvy-ne-voshedshie-v-spiski/>