Irina AMARITEI.

La Cour constitutionnelle roumaine se trouve, toujours et encore, entre le marteau et l'enclume – c'est le constat indéniable ressortant des élections présidentielles roumaines soudainement interrompues par un jugement rendu le 6 décembre 2024[1]. Par ce dernier, les juges constitutionnels ont décidé, à l'unanimité et au dernier moment, l'annulation du premier tour des élections alors même que le scrutin pour le second tour avait déjà commencé dans certains bureaux de vote ouverts à l'extérieur du pays.

La décision, à la fois surprenante et attendue, n'est que le dernier épisode d'un processus électoral extrêmement mouvementé. En effet, pendant les deux derniers mois, la Cour constitutionnelle s'était déjà prononcée sur plusieurs problématiques relatives aux élections présidentielles. Ainsi, la Cour a dû statuer d'abord sur des contestations concernant l'enregistrement des candidatures. Si toutes les contestations ont été rejetées, celle relative à la candidature d'une actuelle membre du Parlement européen, qui s'est notamment fait remarquer par son expulsion d'une session parlementaire après des cris interrompant les débats[2], a été spectaculairement retenue conduisant ainsi à la mise à l'écart de la candidate concernée. Le jugement de la Cour rompait avec sa jurisprudence habituelle qui établissait que le contentieux électoral était de nature objective et abstraite en ce qu'il ne pouvait pas viser les comportements, les discours ou les actes de propagande politique[3]. Prenant la voie de l'innovation, la Cour constitutionnelle avait considéré qu'une telle candidature devait remplir des conditions de forme et de fond, en faisant un contrôle subjectif au regard de l'obligation du candidat, en tant que potentiel futur Président, de respecter la Constitution, la démocratie et l'État de droit[4]. Selon la Cour, les discours de la candidate visaient le changement des fondements démocratiques du pays et la remise en cause de l'ordre constitutionnel, ses prises de position publiques montrant des convictions contraires aux exigences d'une société démocratique[5]. C'était une première occasion d'envenimer une querelle qui mélangeait intérêts politiques, respect de la Constitution, conditions d'éligibilité et droit aux élections libres.

Après le premier tour des élections présidentielles qui donnait pour gagnant, à la surprise générale, un autre candidat de l'extrême droite, la Cour constitutionnelle s'est de nouveau prononcée, cette fois-ci au regard d'une demande d'annulation des élections en raison d'une fraude alléguée de nature à modifier l'ordre des candidats en vue de la participation au second tour[6]. Suscitant une nouvelle vague de critiques, la Cour constitutionnelle mentionne déjà les risques à la sécurité nationale générés par des acteurs numériques étatiques et non étatiques[7]. Cependant, l'instance se limite à l'analyse du recomptage des votes qu'elle avait exigée, sachant que ce recomptage n'avait pas pu être achevé dans les délais. La Cour se fonde donc sur des résultats partiels et affirme que, même si le processus de vérification a mis en lumière certaines disparités entre les votes obtenus par chaque candidat et ceux mentionnés dans les procès-verbaux initiaux, ces différences ne sont pas de nature à remettre en cause les résultats des élections[8].

C'est ainsi qu'après avoir validé les résultats du vote du premier tour, la Cour constitutionnelle s'est autosaisie, sur le fondement de l'article 148 f) de la Constitution roumaine, à la suite de la déclassification

de plusieurs documents révélant des informations tendant à démontrer que le processus électoral, dans son ensemble, avait été vicié[9]. Ce dernier jugement, encore plus critiqué, se distingue du précédent dans la mesure où il ne vise pas simplement le comptage des votes exprimés, mais le respect de la procédure pour l'élection du Président dans sa globalité. Cette procédure aurait été faussée par plusieurs irrégularités et violations de la législation électorale qui ont conduit à une atteinte au caractère libre et éclairé du vote exprimé, à l'égalité des chances des candidats, au caractère transparent et équitable de la campagne électorale et aux règles de financement de celle-ci[10].

Le contrôle opéré par la Cour constitutionnelle est né de l'utilisation de *Tik-tok* et d'autres réseaux sociaux par le candidat gagnant du premier tour. En effet, la prise de position de la Cour constitutionnelle a été déclenchée par la publication, après ce premier tour, d'informations sensibles exposées au sein du Conseil suprême de défense du pays. Ces notes établies par les services de renseignement roumains identifiaient plusieurs irrégularités. La première était l'utilisation de *Tik-tok* aux fins d'augmenter la notoriété de C. Georgescu, candidat gagnant du premier tour. La seconde visait les mécanismes de financement de sa campagne sur ce même réseau. Les deux conduisaient à la conclusion d'une potentielle attaque coordonnée par un acteur étatique. Les souvenirs de la campagne électorale tenue en République de Moldavie et les évènements qui se déroulaient encore en Géorgie ne pouvaient qu'alimenter et confirmer de telles craintes dans le cas de la Roumanie. En ajoutant à cela la méfiance dans les médias traditionnels et les frustrations à l'égard des partis politiques réunis dans une coalition associant la gauche et la droite au sein d'un gouvernement critiqué, il en résulte un cocktail dans lequel il est difficile de distinguer droit et politique, dérives et démocratie, libertés et contraintes constitutionnelles.

Dans ce contexte, quelle que soit la décision de la Cour constitutionnelle, les remises en cause étaient inévitables. Si elle ne se prononçait pas, un candidat, ayant obtenu sa place par une potentielle immixtion extérieure dans le processus électoral, aurait pu devenir Président. Si elle se prononçait, elle mettait en lumière les faiblesses de son propre contrôle constitutionnel. De plus, en invalidant ce processus électoral, elle effaçait, par voie de conséquence, le vote exprimé par un nombre important de citoyens. Ces choix se présentaient face à des enjeux extrêmement importants : d'une part, la protection de la démocratie, de l'État de droit, du cadre constitutionnel, d'autre part, le sens et la valeur du vote librement exprimé. Le choix cornélien de la Cour constitutionnelle a été celui de l'annulation du premier tour et du prolongement du mandat de l'actuel Président pour une reprise du processus électoral dans son ensemble.

Courageuse ou imprudente, la décision prise par l'instance constitutionnelle roumaine devrait être analysée dans son contexte de nouveauté, d'incertitude, de gestion du processus électoral non seulement à l'aune de l'influence des réseaux sociaux, mais aussi de leur instrumentalisation à des fins incompatibles avec l'indépendance et la sécurité d'un État. Au vu de ces éléments, il semble important de se focaliser sur les aspects de la décision mettant le plus en exergue la nécessité de concevoir autrement le contrôle constitutionnel du processus électoral (I) qui s'impose aujourd'hui face aux dérives permises par l'utilisation des réseaux (II).

I. La nécessité de concevoir un contrôle nouveau du processus électoral

S'il y a un seul constat à retirer du jugement du 6 décembre 2024, c'est celui d'une institution poussée en dehors de sa zone de confort, incitée à élargir encore une fois son contrôle[11] par la réalité surprenante du processus électoral. Le premier indice de cette tendance est celui de l'auto-saisine. Ainsi, la loi pour l'élection du Président de la Roumanie prévoit la possibilité de l'annulation des élections seulement en cas de fraude de nature à modifier l'attribution du mandat ou l'ordre des candidats pouvant participer au second tour. Selon cette même loi, l'annulation peut être demandée par les partis politiques, les alliances politiques ou électorales, par les organisations de citoyens représentant les minorités nationales ou par les candidats dans un délai de trois jours après la fermeture des bureaux de vote[12]. Or, en l'espèce, la Cour constitutionnelle se fonde sur une disposition plus générale, prévue par la Constitution[13] et reprise au niveau législatif[14], en vertu de laquelle elle est chargée de surveiller le respect de la procédure pour l'élection du Président et de confirmer le résultat du suffrage. Pour justifier son choix, la Cour constitutionnelle met donc en avant son rôle de gardien de la Constitution dont la suprématie doit être respectée tout au long du processus électoral[15].

Le deuxième indice ressort des arguments utilisés afin de justifier cette auto-saisine. Deux techniques différentes ont pu permettre de la rendre légitime. D'une part, la Cour constitutionnelle se livre à une interprétation finaliste en faisant référence au but de la disposition constitutionnelle mobilisée. À ce titre, la Cour affirme que l'objectif de l'article utilisé comme fondement vise la surveillance du processus électoral dans son ensemble, mais aussi le respect des valeurs constitutionnelles qui caractérisent l'État : l'État de droit, social et démocratique, qui respecte la dignité humaine, les libertés des citoyens, le libre développement de la personnalité de l'homme, la justice, le pluralisme politique[16] ainsi que la souveraineté nationale[17]. À la lumière de ces principes, la Cour exerce sa compétence de surveillance des élections présidentielles et constate que ce processus a été vicié en raison d'atteintes aux exigences constitutionnelles[18].

D'autre part, la Cour constitutionnelle soutient qu'une responsabilité positive incombe à l'État qui doit prévenir toute interférence dans le processus électoral de nature à remettre en cause les principes constitutionnels[19]. L'État doit également respecter un devoir de neutralité qui inclut, toujours selon la Cour, l'obligation de renforcer la résilience des électeurs y compris par la sensibilisation de ces derniers concernant l'utilisation des technologies digitales dans les élections. Sur ce point, la Cour constitutionnelle laisse entendre qu'au regard du processus électoral en question, l'État n'a pas réussi à respecter ces obligations. Plus encore, elle s'octroie implicitement le rôle de dernier défenseur face à des risques qui n'ont pas été maîtrisés.

Ce nouveau type de contrôle est justifié par l'utilisation – dénuée de transparence et incompatible avec la législation électorale – des technologies digitales, de l'intelligence artificielle dans le déroulement d'une campagne électorale ayant comme conséquence la manipulation du vote[20]. Cela étant, il est impossible

de passer sous silence les hésitations de la Cour constitutionnelle à l'égard de son propre contrôle.

S'agissant de son auto-saisine ayant pour origine les notes d'information déclassifiées, l'utilisation de la disposition générale prévue par l'article 146 f) de la Constitution ne fait que mettre en lumière le manque de moyens pour répondre à une telle situation. De plus, ce choix s'inscrit dans la même ligne que le jugement du 5 octobre 2024 à travers lequel, partant du même fondement constitutionnel[21] et par un raisonnement similaire, la Cour constitutionnelle a étendu la portée de son contrôle des candidatures afin d'écarter l'une d'elles[22]. À l'aune de la décision commentée, nous ne pouvons que constater une certaine incohérence à ce sujet, sachant que le candidat ayant gagné le premier tour a également eu des comportements et des prises de parole, il est vrai moins médiatisés, incompatibles avec les principes constitutionnels défendus.

S'agissant des arguments utilisés afin de légitimer son positionnement, la référence au devoir de neutralité de l'État ne devrait pas passer inaperçue. Ainsi, sur le terrain des obligations positives la Cour constitutionnelle cite une déclaration interprétative de la Commission de Venise[23], sans pour autant expliquer le lien entre la neutralité de l'État et la résilience des électeurs face à l'utilisation des technologies digitales, ni définir ce qui représente une « interférence non justifiée dans le processus électoral au regard des principes constitutionnels »[24]. Y a-t-il un seuil à établir sur ce point ? Certaines interférences mobilisant les technologies digitales ou l'intelligence artificielle peuvent-elles être justifiées ? Ces interrogations nous amènent à examiner les implications de la décision prise par la Cour constitutionnelle, sachant que, si sa démarche n'est pas à l'abri des critiques, elle s'impose sûrement face aux dérives électorales permises aussi facilement par les réseaux sociaux[25].

II. Un contrôle imposé par les dérives des campagnes sur les réseaux sociaux

Le raisonnement de la Cour constitutionnelle roumaine justifiant l'annulation des élections vise, pour l'essentiel, le contenu et le sens du droit de vote à la lumière de l'utilisation des réseaux sociaux et de l'intelligence artificielle dans les campagnes électorales. Dans cette optique, l'exercice libre du droit de vote doit se faire, selon la Cour, dans des conditions nouvelles de nature à protéger l'électeur. Il faut mentionner ici que la liberté des électeurs implique le droit d'être correctement informé avant de prendre une décision[26] et de se forger une opinion à partir des informations exactes concernant les candidats, y compris à travers les réseaux sociaux. L'exercice libre du droit de vote inclut à cette fin la protection contre l'influence injustifiée, par des actes et des faits contraires à la loi, sur le comportement de vote[27].

Bien que la protection des électeurs soit nécessaire pour la garantie, *in fine,* de la démocratie, de l'État de droit, de la souveraineté et de l'ordre constitutionnel dans son ensemble[28], il n'en reste pas moins que ce raisonnement met en lumière une opposition longtemps analysée[29] entre la volonté exprimée par une majorité et le cadre constitutionnel qui peut fixer les conditions de l'exercice et les effets de cette

volonté[30]. En effet, en revenant à la notion d'État de droit, l'ordre constitutionnel a vocation à délimiter le vote des citoyens sachant que, finalement, la démocratie doit s'exprimer dans les limites de la Constitution[31]. Si, d'un point de vue théorique, la démocratie constitutionnelle bénéficie d'assises suffisantes, d'un point de vue pratique, cette opposition entre le peuple, sous l'influence mesurée ou démesurée des médias, et la Constitution et ses défenseurs, ne fait que nourrir un conflit qui affaiblit la légitimité de la Cour constitutionnelle et qui participe à l'érosion du principe démocratique.

Pour annuler le résultat du vote au premier tour des élections présidentielles deux irrégularités sont mises en avant. La première – la plus développée par les juges – concerne la manipulation de l'électorat pendant la campagne électorale. Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle explique que les électeurs ont été désinformés par une campagne au travers de laquelle un des candidats a bénéficié d'une promotion agressive qui s'est déroulée en éludant les législations électorales, par l'exploitation abusive des réseaux sociaux[32]. En effet, la promotion du candidat sur les réseaux ne contenait pas les signes spécifiques de la publicité électorale exigée par la loi, cela ayant pour conséquence la dénaturation de la manifestation de la volonté des électeurs[33]. Il faut noter que, si la campagne a été en partie déployée sur *Tik-tok,* énormément de groupes ont été créés et de publications ont également été faites sur *Facebook* pour le soutien du candidat en question. À partir de ces éléments, la Cour constitutionnelle soutient que l'égalité des chances entre les multiples candidats n'a pas été respectée[34]. En ce sens, l'égalité doit aussi être examinée sous le prisme de l'utilisation des réseaux sociaux et de l'intelligence artificielle par les autres candidats[35].

Cette analyse semble particulièrement adéquate au regard de la consommation de contenus disponibles sur les réseaux sociaux. Si, en théorie la présentation des autres candidats était aussi assurée sur les réseaux, « par l'exploitation des algorithmes, la publicité pour le gagnant a entraîné une réduction proportionnelle »[36] de la publicité pour les autres prétendants. Le temps de cerveau disponible des électeurs était alors accordé au candidat en question sans permettre la mise en avant des alternatives.

La seconde irrégularité est liée au financement de la campagne électorale. De l'exploitation des réseaux sociaux et des algorithmes découle aussi ce problème du financement sachant que la campagne électorale n'avait pas été identifiée comme telle et qu'elle ne remplissait pas les règles de transparence. Plus encore, le candidat en cause avait déclaré des dépenses de 0 lei[37], en contradiction avec les données révélées dans les notes des services de renseignement[38]. Ce qui est également intéressant est le fait que *Tik-tok* est aussi au centre des débats sur ce sujet, étant donné que le système de donations mis en place par ce réseau a permis des contributions non déclarées, directes ou indirectes, de centaines de milliers d'euros ou plus[39] pour cette campagne. À cet égard, la Cour constitutionnelle souligne l'obligation de transparence que les réseaux devraient respecter[40]. Cela étant, il est difficile d'imaginer comment cette obligation de transparence peut être assurée. L'identité de sponsors et l'identification de la publicité électorale relèvent du cadre imposé par les réseaux sociaux, des acteurs privés souvent transnationaux, dont le contrôle effectif par les acteurs étatiques reste pour l'instant difficile à mettre en œuvre.

Ces deux arguments permettent à la Cour constitutionnelle d'annuler le premier tour des élections[41] sans pour autant écarter tous les doutes quant au raisonnement suivi. Si les développements relatifs à la publicité électorale, à l'exploitation des algorithmes et au financement sont plutôt neutres, ceux relatifs à l'impact de ces instruments sur les électeurs comprennent une part plus importante de subjectivité. L'influence de ces instruments sur une personne, le degré de manipulation, la modification du comportement des électeurs renvoient plutôt à des aspects sociologiques ou psychologiques difficiles à mesurer et à évaluer d'un point de vue juridique afin d'établir les implications sur l'exercice du droit de vote.

Pour conclure, la Cour constitutionnelle a réussi, pour le meilleur ou pour le pire, à sortir d'une situation qui paraissait sans issue. Certes, le raisonnement qu'elle mène comporte un certain nombre de faiblesses et présente la fâcheuse possibilité de creuser l'écart entre la volonté du peuple et les autorités exerçant le pouvoir politique. Cela étant, la Cour s'est retrouvée face à des risques qu'elle ne pouvait pas mesurer, en évoquant finalement de simples suspicions en ce qui concerne le déroulement des élections[42]. De ce point de vue, sa décision n'est qu'une tentative, plus ou moins réussie, de protéger l'ordre constitutionnel face à des ingérences contre lesquelles ni les électeurs, ni les autorités publiques, ni la Constitution elle-même ne sont proprement munis. C'est ainsi que les réseaux sociaux, l'intelligence artificielle et les algorithmes devraient nous pousser à repenser la démocratie ou, tout du moins, à trouver des moyens plus efficaces pour la protéger.

Irina AMARITEI

Docteure en droit public, Université de Montpellier

Institut de droit européen des droits de l'homme (IDEDH)

---

[1] Cour constitutionnelle roumaine, 6 décembre 2024, jugement n° 32 concernant l'annulation du processus électoral pour l'élection du Président de la Roumanie de 2024.

[2] Diana Iovanovici-Sosoaca, eurodéputée d'extrême droite et orthodoxe intégriste, expulsée du Parlement européen après des cris, *Le Monde avec AFP,* 18 juillet 2024.

[3] Voir l'opinion séparée de L. I. SCANTEI dans le jugement n° 2, du 5 octobre 2024, relatif à la contestation de l'enregistrement de la candidature de Mme Diana Iovanovici-Sosoaca aux élections pour le Président de la Roumanie de 2024.

[4] Points 28, 30, 35 à 37 du jugement n° 2 du 5 octobre 2024, relatif à la contestation de l'enregistrement de la candidature de Mme Diana Iovanovici-Sosoaca aux élections pour le Président de la Roumanie de 2024.

[5] Points 59 à 61 du jugement n° 2 du 5 octobre 2024, préc.

[6] Cour constitutionnelle roumaine, 2 décembre 2024, jugement n° 30 concernant la demande en annulation des élections pour la fonction de Président de la Roumanie du 24 novembre 2024, formulée par M. Cristian-Vasile Terhes.

[7] Point 15 du jugement n° 30 du 2 décembre, préc.

[8] Point 28 du jugement n° 30 du 2 décembre, préc.

[9] Cour constitutionnelle roumaine, 6 décembre 2024, décision n° 32 concernant l'annulation du processus électoral pour l'élection du Président de la Roumanie de 2024.

[10] Point 6 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[11] E.-S. TANASESCU, *Droit constitutionnel de la Roumanie,* Bruylant, 2024, p. 129 : « Au fil du temps, la Cour constitutionnelle roumaine elle-même a profité de chaque opportunité pour mieux assoir et même élargir sa compétence ».

[12] L'article 52 de la Loi n° 370/2004 pour l'élection du Président de la Roumanie.

[13] L'article 146 f) de la Constitution de la Roumanie.

[14] L'article 37 de la Loi n° 47/1992 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle roumaine.

[15] Points 1 à 4 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[16] L'article 1 alinéa 3 de la Constitution de la Roumanie.

[17] L'article 2 alinéa premier de la Constitution de la Roumanie.

[18] Point 4 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[19] Point 10 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[20] Point 11 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[21] Point 25 et suiv. du jugement n° 2 du 5 octobre 2024, préc.

[22] Points 60 à 62, point 4 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[23] Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle, approuvée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 81e réunion (Venise, 5 décembre 2024) et adoptée par la Commission de Venise lors de sa 141e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2024)

[24] Point 10 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[25] La question n'est pas complètement nouvelle. Il est possible de mentionner le cas de Cambridge Analytica et du Brexit. Voy. par exemple, A. ROBERT, « Le Brexit aurait-il eu lieu sans Cambridge Analytica ? », *Euractiv,* 28 mars 2018.

[26] Point 13 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[27] Point 13 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[28] Voy. par exemple, O. BEAUD, « Le principe majoritaire dans la théorie constitutionnelle des formes politiques », *Jus Politicum,* 2016, n° 15.

[29] J.-M DENQUIN, « Que veut-on dire par 'démocratie' ? L'essence, la démocratie et la justice constitutionnelle ? », *Jus Politicum,* 2009, n° 2.

[30] *Ibid.*

[31] Voy. par exemple : M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'État,* PUF, 1994, p. 153 et 154. ; L. KLEIN, « Démocratie constitutionnelle et constitutionnalisme démocratique », *Revue française de droit constitutionnel,* 2017, n° 109, p. 121.

[32] Point 14 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[33] Point 14 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[34] Points 15 et 16 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[35] Points 15 et 16 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[36] Point 16 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[37] Monnaie (leu roumain).

[38] Point 18 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[39] Document du Conseil suprême de défense de la Roumanie, note du 4 décembre 2024.

[40] Point 18 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[41] Points 19 et 20 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.

[42] Point 18 du jugement n° 32 du 6 décembre 2024, préc.