CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE PARTIDUL COMUNISTILOR (NEPECERISTI) ET UNGUREANU c. ROUMANIE

(Requête nº 46626/99)

ARRÊT

STRASBOURG

3 février 2005

DÉFINITIF

06/07/2005

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,
J. HEDIGAN,
L. CAFLISCH,
C. BÎRSAN,
Mmes A. GYULUMYAN,
R. JAEGER,
M. E. MYJER, *juges*,
et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 16 décembre 2003 et 13 janvier 2005,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (nº 46626/99) dirigée contre la Roumanie et dont une formation politique dénommée Partidul Comunistilor (Nepeceristi) (Parti des communistes n'ayant pas été membres du Parti communiste roumain, « le PCN »), et un ressortissant de cet Etat, M. Gheorghe Ungureanu, avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 14 avril 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, Mme Roxana Rizoiu, du ministère des Affaires étrangères.

3. Les requérants alléguaient que le rejet de leur demande tendant à l'enregistrement du PCN comme parti politique, par un arrêt du 28 août 1996 de la cour d'appel de Bucarest, a porté atteinte à leur droit à la liberté d'association au sens de l'article 11 de la Convention. Compte tenu des motifs avancés par les tribunaux pour refuser cet enregistrement, ils s'estimaient également victimes d'une discrimination fondée sur leurs opinions politiques, contraire aux dispositions de l'article 14 de la Convention.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1er novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole nº 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole nº 11).

5. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée

d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Par une décision du 16 décembre 2003, la chambre a déclaré la requête recevable.

7. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

8. Le 1er novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la troisième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Le rejet de la demande d'enregistrement du PCN

9. Le premier requérant est une formation politique dont l'enregistrement comme parti politique a été refusé par un arrêt du 28 août 1996 de la cour d'appel de Bucarest. Le deuxième requérant en est le président.

10. Le 23 mars 1996 eut lieu, sous la présidence du deuxième requérant, la conférence nationale qui vit la fondation du PCN. Y furent adoptés les statuts et le programme politique de cette formation. Les passages pertinents des statuts se lisent comme suit :

> « Le PCN respecte la souveraineté nationale, l'intégrité territoriale de l'Etat, son ordre juridique et les principes de la démocratie. Il interdit à tous ses membres de diffamer le pays et la nation, de promouvoir la guerre et la haine nationale, raciale, de classe ou religieuse, d'inciter à la discrimination, au séparatisme territorial ou à la violence publique, ainsi que d'agir par des actes obscènes et contraires aux bonnes mœurs.
>
> Le PCN constitue la libre association de citoyens qui militent pour le pluralisme politique, soutiennent les principes de l'Etat de droit démocratique et sont partisans de défendre leurs propres intérêts sans pour autant nier ceux des autres.
>
> But
>
> Article 1 : Le PCN exprime, représente et défend les intérêts politiques des travailleurs, sans distinction d'origine ethnique, de sexe, d'âge, de profession, de conviction et de sentiments. Sont des travailleurs tous ceux qui gagnent leur vie en travaillant, quelle que soit l'activité exercée (...)
>
> Pour assurer une croissance constante du niveau de vie des travailleurs, le PCN agit dans le cadre de la loi, en utilisant les moyens auxquels tous les partis politiques

peuvent légalement recourir, pour conquérir le pouvoir politique afin de garantir l'instauration d'une société humaine et démocratique. (...)

Article 20 : Le PCN n'est pas le continuateur de l'ancien parti communiste roumain, avec lequel il n'a aucun lien ; il représente le prolongement de la résistance contre le parti communiste d'avant 1989. Lancé et formé par des personnes n'ayant pas été membres de l'ancien parti communiste, le PCN précise qu'il ne faut pas lui attribuer les mérites reconnus à l'ancien parti communiste, ni lui adresser les critiques suscitées par ce dernier. »

11. Dans son programme politique adopté le 23 mars 1996, le PCN affirmait avoir pour objectif de défendre les intérêts des travailleurs et respecter l'essence de la doctrine communiste, qui reposait sur les principes fondamentaux suivants : non-exploitation de certaines personnes par d'autres ou par l'Etat, justice sociale fondée sur le travail et sur une réelle concurrence qualitative, et démocratie authentique propre à garantir les droits de la majorité par l'intermédiaire d'élections libres, auxquelles tous les courants politiques devaient être admis. Il y déplorait l'évolution de la société roumaine après le renversement de régime de 1989, jugeant ce renversement antisociale et antipopulaire, ainsi que la transformation du pays en une « colonie des empires néocolonialistes européens et mondiaux ». Le programme comprenait également les idées politiques suivantes :

« La thèse qui constitue le fondement de toute politique et de toute doctrine est qu'en politique la principale qualité est le nombre. Les plus nombreux ont toujours raison, indépendamment de la manière dont ils pensent ou agissent, ce qui se confirme toujours, comme cela a été le cas le 22 décembre 1989 lorsque dans plusieurs pays d'Europe est sortie victorieuse la contre-révolution antipopulaire, antisociale et antinationale.

Le point de départ de toutes les actions déployées par les travailleurs a été le désir de changer le Mal ; pratiquement, ce qui a changé a été, exclusivement et presque totalement, le Bien. Qu'est-ce que ce Bien ? ... Dans ses années de pratique socio-économique sur le territoire de l'ancienne Dacie[1], le Socialisme a réalisé pour les masses populaires – en dépit des erreurs, des abus, des échecs et des détournements utilisés par la bourgeoisie de l'ancien parti communiste – des objectifs que les travailleurs ne peuvent pas abandonner ou oublier : le plus haut niveau de vie matériel et spirituel de l'histoire ; le plus haut niveau de culture et de civilisation de l'histoire (...) ; le plus large et le plus profond cadre légal démocratique (...).

Le PCN est une formation politique révolutionnaire de travailleurs qui agit de manière organisée et consciente, dans le cadre constitutionnel, pour éliminer les effets de la contre-révolution et reprendre la construction de la société la plus humaine et la plus démocratique qu'ait connue l'histoire – le Socialisme. Indépendamment de sa position par rapport aux autres forces politiques, [à savoir s'il sera] entraîné ou non dans l'activité du pouvoir et de l'administration de l'Etat, le PCN va militer pour

[1] Nom dans l'Antiquité d'un territoire correspondant de manière approximative à la Roumanie d'aujourd'hui.

réaliser les objectifs qui peuvent assurer la défense des intérêts des masses populaires. »

12. Le 4 avril 1996, le deuxième requérant, en tant que représentant du PCN, saisit le tribunal départemental de Bucarest d'une demande d'inscription au registre spécial des partis politiques.

13. Par un jugement du 19 avril 1996, le tribunal rejeta cette demande comme mal fondée. Les passages pertinents des motifs du jugement se lisent comme suit :

> « A l'appui de la demande d'enregistrement du parti ont été déposés au dossier de l'affaire la liste nominative des dirigeants du parti, la liste nominative de ses membres fondateurs, les statuts régissant son organisation et son fonctionnement, son programme politique, le contrat de bail pour son siège, la preuve de ses moyens financiers et son acte de fondation, à savoir le procès-verbal de la conférence nationale du 23 mars 1996.
>
> L'examen des actes déposés au dossier fait apparaître que, dans les statuts du parti, au chapitre exposant le but poursuivi, (...) il est précisé que celui-ci agit pour conquérir le pouvoir politique afin d'instaurer une société humaine et démocratique.
>
> Il résulte ainsi de ses statuts et de son programme politique que le parti poursuit l'objectif d'instaurer un Etat humain fondé sur une doctrine communiste, ce qui signifierait que l'ordre constitutionnel et juridique en place depuis 1989 est inhumain et ne repose pas sur une réelle démocratie.
>
> Dès lors, le parti méconnaît les dispositions de l'article 2 §§ 3 et 4 du décret-loi nº 8/1989, qui prévoit que « les buts des partis politiques doivent se baser sur le respect de la souveraineté, et les moyens employés pour les mettre en œuvre doivent être en conformité avec l'ordre constitutionnel et juridique de la Roumanie. »

14. Le deuxième requérant attaqua le jugement devant la cour d'appel de Bucarest. Par un arrêt définitif du 28 août 1996, celle-ci rejeta le recours au motif que l'analyse faite dans le jugement était correcte. Elle rédigea son arrêt le 21 octobre 1996 et l'envoya ensuite au tribunal départemental de Bucarest pour archivage. M. Ungureanu affirme avoir pris connaissance des motifs de l'arrêt le 13 novembre 1996. Le paragraphe pertinent des motifs de cet arrêt se lit comme suit :

> « Pour ce qui est du dernier moyen qui concerne le fond de l'affaire, la juridiction du premier degré a correctement considéré que les statuts [du PCN] méconnaissent les dispositions de la loi nº 8/1989 au sujet de l'ordre constitutionnel et juridique du pays. Dès lors, la cour rejette la contestation comme mal fondée. »

15. Le 28 mai 1997, le procureur général de Roumanie informa M. Ungureanu qu'il n'apercevait aucun motif d'introduire un recours en annulation (*recurs în anulare*) de l'arrêt du 28 août 1996.

16. M. Ungureanu forma une contestation en annulation (*contestaţie în anulare*), rejetée comme tardive par le tribunal départemental de Bucarest le 5 décembre 1997.

B. Les publications postérieures du deuxième requérant

17. Après 1997, M. Ungureanu continua d'exprimer ses opinions politiques par l'intermédiaire du journal *Pentru socialism* (« Pour le socialisme »), dont il était le rédacteur en chef. Le 13 août 1998, il y fit publier un article intitulé « Le manifeste communiste », qui proclamait son attachement à la doctrine communiste et critiquait à la fois la dérive des dirigeants du parti communiste avant 1989 et la politique menée par les gouvernements après 1989. Bon nombre d'articles publiés en 1998 et 1999 dans ce journal par M. Ungureanu utilisaient des slogans comme « Ouvriers de tous les pays, unissez-vous ! », « La lutte continue ! » ou « Vive le socialisme ! ». Dans l'un d'entre eux, il notait qu'une fois arrivé au pouvoir, il « n'acceptera[it] que ceux qui l'accept[aient] ».

18. En 2000, M. Ungureanu publia un livre intitulé *La contre-révolution antisocialiste, antipopulaire et antinationale*, où il répondait à une centaine de questions posées par un journaliste et, en décembre 2003, il l'envoya à la Cour. Il y présentait sa vision politique, exprimant son attachement à la doctrine communiste et à la classe ouvrière et désignant Marx comme le plus grand philosophe politique de l'humanité, et critiquait tant la trahison progressive, d'après lui, des idéaux communistes par les autorités avant 1989, tout en faisant l'éloge de l'ancien président Ceausescu, que la politique des gouvernants après cette date. Il y indiquait qu'à la différence du régime communiste d'avant 1989, il était favorable à des élections libres et pluripartites auxquelles toutes les forces politiques pourraient participer, à l'exception des extrémistes et des fascistes, et se déclarait adepte d'une concurrence politique fondée sur le respect des autres et de leurs opinions politiques. Il mentionnait, entre autres, la difficulté de trouver après 1989 le nombre nécessaire de membres pour faire enregistrer le PCN et le fait que ce parti n'était pas connu dans le pays, notamment par ceux auxquels il s'adressait en particulier, les paysans et les ouvriers.

19. Considérant que le socialisme avait été dans le temps l'objet de nombreuses « attaques » qui visaient à le détruire, parmi lesquelles il cita les années 1968 à Prague, 1978 en Pologne et 1985 et 1993 en Russie, M. Ungureanu déclarait pour conclure sa réponse à une question du journaliste :

> « Tant que se maintiendront dans le monde des brutes capitalistes, impérialistes et religieuses, dont l'objectif essentiel est l'asservissement d'autrui, subsisteront les conditions pour que de telles actions internes et externes contre le Socialisme se répètent, (...) [celui-ci] étant une conception et une conviction fondamentale des peuples ; souvenez-vous de la suite sans fin des attaques contre le Bien, dans les contes de fées...Ces attaques ne cessent qu'après l'anéantissement des volailles de basse-cour hideuses et parasitaires, criminelles partout et tout le temps. »

20. Il y indiquait que le système politique s'organiserait dans le temps selon la structure des classes sociales, que le PCN entendait représenter les

intérêts des paysans et des ouvriers, et qu'un parlement démocratique devait refléter la structure sociale du pays, les deux classes précitées détenant la grande majorité des sièges, selon leur pourcentage.

21. Estimant que le capitalisme encourage le vol, M. Ungureanu indiquait dans cet ouvrage que le peuple, qui méprisait la richesse, s'éloignerait des partis politiques d'après 1989 et, dans une cinquantaine d'années, se rapprocherait du PCN.

22. Concernant la propriété, il indiquait que le peuple déciderait de l'utilité des privatisations et que « les riches » pourraient jouir de leurs biens obtenus par des moyens légaux. En ce qui concernait la restitution des propriétés tombées dans le patrimoine de l'Etat pendant le régime communiste, M. Ungureanu considérait que devaient être rendues les propriétés confisquées pour des raisons politiques, sans toutefois restituer des immeubles entiers et des usines, car les nationalisations d'après 1947-1948 avaient été des actes de justice sociale.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

23. A l'époque des faits, les dispositions pertinentes du décret-loi n° 8/1989 relatif à l'enregistrement et au fonctionnement des partis politiques, publié au Journal Officiel du 31 décembre 1989 et abrogé par la loi n° 27 du 26 avril 1996 sur les partis politiques, se lisaient ainsi :

Article 1er

> « En Roumanie, on peut librement fonder des partis politiques, à l'exception de partis fascistes ou qui propagent des conceptions contraires à l'ordre constitutionnel et juridique. Aucune autre exception, qu'elle soit basée sur la race, la religion, la nationalité, le degré de culture, le sexe ou les conceptions politiques, ne peut empêcher la formation et le fonctionnement des partis politiques (...) »

Article 2

> « (...)
>
> 3) Les buts des partis politiques et des organisations d'intérêt général doivent se baser sur le respect de la souveraineté, de l'indépendance, de l'intégrité nationale et de la démocratie, afin d'assurer l'exercice des libertés et des droits des citoyens et l'affirmation de la dignité de la nation roumaine.
>
> 4) Les moyens utilisés pour mettre en œuvre les buts des partis politiques et des organisations d'intérêt général doivent être conformes à l'ordre constitutionnel et juridique de la Roumanie. »

Article 5

« L'enregistrement des partis politiques se fait au tribunal départemental de Bucarest qui, dans un délai de cinq jours, décide de la légalité de leur formation. Le jugement du tribunal départemental de Bucarest est susceptible de recours devant la Cour suprême de Justice (...) »

24. L'article 37 § 2 de la Constitution dispose :

« (...)

2) Les partis et les organisations qui, par leurs objectifs ou leurs activités, militent contre le pluralisme politique, les principes de l'Etat de droit ou la souveraineté, l'intégrité ou l'indépendance de la Roumanie sont inconstitutionnels (...) »

25. La loi nº 51/1991 relative à la sécurité nationale prévoit en son article 3 :

« Constituent une menace pour la sécurité nationale de la Roumanie : (...) h) le fait de susciter, d'organiser, de commettre ou de soutenir, par quelque moyen que ce soit, des actions totalitaristes ou extrémistes, d'inspiration communiste, fasciste (...) raciste, antisémite, révisionniste ou séparatiste, qui peuvent mettre en péril d'une manière quelconque l'unité et l'intégrité territoriale de la Roumanie, ainsi que le fait d'inciter à des agissements qui peuvent mettre en péril l'Etat de droit. »

L'article 13 habilite le procureur, dans les cas mentionnés à l'article 3 précité, à autoriser certaines mesures, telles des écoutes téléphoniques, pour recueillir plus d'informations sur les faits concernés.

Selon l'article 19, la création et l'organisation de réseaux de renseignement qui peuvent porter atteinte à la sécurité nationale, constitue une infraction qui est susceptible d'une peine de deux à sept ans d'emprisonnement.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

26. Les requérants allèguent que le refus des juridictions internes d'accueillir leur demande tendant à l'enregistrement du PCN comme parti politique a enfreint leur droit à la liberté d'association, garanti par l'article 11 de la Convention, qui se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

A. Sur l'existence d'une ingérence

27. Le Gouvernement et les requérants reconnaissent que le refus d'enregistrer le PCN comme parti politique s'analyse en une ingérence dans le droit à la liberté d'association de ces derniers. Tel est aussi l'avis de la Cour.

B. Sur la justification de l'ingérence

28. Pareille ingérence enfreint l'article 11 sauf si elle est « prévue par la loi », vise un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et est « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre ce ou ces buts.

1. « Prévue par la loi »

29. Le Gouvernement soutient qu'en l'espèce, l'ingérence était prévue par la loi. D'une part, la demande d'enregistrement comme parti politique déposée par le PCN au tribunal départemental de Bucarest le 4 avril 1996 comportait des vices de forme justifiant son rejet. D'autre part, les statuts et le programme politique du PCN méconnaissaient l'article 37 de la Constitution, l'article 2 du décret-loi n° 8/1989 relatif à l'enregistrement et au fonctionnement des partis politiques et l'article 3 h) de la loi n° 51/1991 relative à la sécurité nationale, toutes dispositions légales répondant aux conditions d'accessibilité et de prévisibilité exigées par la Convention. Dès lors, le refus d'enregistrement était conforme aux dispositions de l'article premier du décret-loi n° 8/1989.

30. Les requérants allèguent que le rejet de leur demande d'enregistrement du PCN est dépourvu de base légale, les juridictions ayant procédé à une interprétation transgressant les dispositions du décret-loi n° 8/1989 et de la Constitution car elles auraient adopté un raisonnement hypothétique.

31. La Cour note d'emblée que les décisions des juridictions internes se sont fondées uniquement sur le décret-loi n° 8/1989 relatif à l'enregistrement et au fonctionnement des partis politiques, dont l'article premier prévoyait la possibilité de refuser d'enregistrer comme partis politiques des formations de type fasciste ou propageant des conceptions contraires à l'ordre

constitutionnel et juridique du pays. L'ingérence bénéficiait donc d'une base en droit interne.

32. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression « prévue par la loi » figurant aux articles 8 à 11 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais aussi vise la qualité de la loi en cause, qui doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite (voir, parmi d'autres, *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, arrêt du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 31, § 49).

33. La Cour note que le décret-loi n° 8/1989 a été publié au Journal Officiel et qu'il définissait, quoique très succinctement, les principes essentiels à observer par les programmes des partis politiques ; ceux-ci devaient être conformes à l'ordre constitutionnel et juridique du pays, et notamment se baser sur le respect de la souveraineté, de l'indépendance, de l'intégrité nationale, de la démocratie et des libertés et droits des citoyens. En outre, le décret-loi prévoyait la procédure judiciaire à suivre pour contester, le cas échéant, l'interprétation par les juridictions de la conformité des demandes d'inscription des partis avec ses dispositions.

34. La Cour estime que la critique faite par les requérants de l'interprétation du décret-loi par les juridictions internes, qui avaient jugé l'objectif du PCN d'instaurer une société fondée sur une doctrine communiste contraire à l'ordre juridique et constitutionnel du pays, relève plutôt de l'examen de la nécessité de l'ingérence que du caractère prévisible de la loi.

Au vu des observations ci-dessus, la Cour partira du principe que l'ingérence en question était « prévue par la loi ».

2. But légitime

35. Pour le Gouvernement, l'ingérence litigieuse visait plusieurs buts légitimes, à savoir la protection de la sécurité nationale, la protection de la morale et la protection des droits d'autrui. Il ressortirait du programme politique et des statuts du PCN que cette formation agit en réalité contre la démocratie pluraliste et les principes protégés par la Convention. Le Gouvernement estime qu'il convient de tenir compte des traces laissées par l'expérience communiste du pays et que l'idée de promouvoir le communisme est contraire aux conceptions morales de la majorité de la population en Roumanie.

36. Les requérants s'opposent aux arguments du Gouvernement et soutiennent en particulier que celui-ci ne parle de la morale qu'au nom d'une minorité et que, en l'absence de confrontation électorale directe entre le PCN et les autres partis politiques, on ne saurait spéculer sur les conceptions morales et politiques de la majorité de la population du pays.

37. La Cour considère que, eu égard notamment à l'expérience totalitaire qu'a eue la Roumanie, les mesures litigieuses peuvent passer pour avoir visé la protection de la sécurité nationale et la protection des droits et libertés d'autrui.

3. « Nécessaire dans une société démocratique »

a) Thèse des parties

i. Les requérants

38. Les requérants allèguent que le rejet par les tribunaux de leur demande d'enregistrement du PCN n'a pas de base réelle, mais se fonde sur un raisonnement hypothétique. Ils estiment que le programme politique et les statuts du PCN démontrent que celui-ci entendait agir dans le respect des lois, de la Constitution et du régime démocratique pluraliste.

Ils affirment qu'il n'y avait aucune intention cachée ni dans les documents constitutifs du PCN ni dans les articles de presse ou le livre publiés par le deuxième requérant entre 1998 et 2000, après le prononcé de l'arrêt du 28 août 1996 de la cour d'appel de Bucarest. Ils voient au contraire dans les documents en question, comme dans le nom du PCN, la preuve de leur attachement à la doctrine communiste et de leur opposition tant aux abus et à la dérive avant 1989 de l'ancien parti communiste qu'envers les gouvernants d'après 1989 issus, selon eux, de ce dernier parti.

39. Les requérants soulignent qu'il existe dans plusieurs Etats d'Europe occidentale ou orientale des partis communistes dont la doctrine s'inspire du marxisme. Ils ajoutent que le PCN souhaitait pouvoir représenter les ouvriers et les paysans au parlement où, d'après eux, ces catégories ne sont pas représentées aujourd'hui. Ils concluent qu'en tout état de cause le climat politique et social qui règne dans le pays ne saurait justifier une méconnaissance du droit à la liberté d'association.

ii. Le Gouvernement

40. Le Gouvernement allègue que les objectifs mentionnés par le PCN dans ses statuts et dans son programme politique du 23 mars 1996 dissimulent les véritables intentions de ce parti, à savoir la restauration d'un régime communiste et de la dictature du prolétariat, qui sont en contradiction avec les principes de la démocratie tels que reconnus par la Convention. Il estime que ces intentions transparaissent au travers de plusieurs articles publiés par M. Ungureanu en 1998 et 1999, dont celui intitulé « Le manifeste communiste », et notamment de son livre *La contre-révolution antisocialiste, antipopulaire et antinationale* publié en 2000 (paragraphes 17-22 ci-dessus). Mettant en avant la menace qui résulterait de l'avènement de la société prônée par les requérants, le

Gouvernement considère qu'il faudrait faire jouer en l'espèce l'article 17 de la Convention, puisque le PCN saperait les fondements de la Convention et les libertés qu'elle reconnaît.

41. Le Gouvernement considère que, pour analyser la nécessité de la mesure incriminée et sa proportionnalité aux buts poursuivis, il faut tenir compte de la spécificité historique de la Roumanie et, à cet égard, de la souffrance causée au pays par le totalitarisme communiste. Le PCN serait le continuateur sinon de l'ancien parti communiste du moins de l'idéologie communiste totalitaire, le pays aurait du mal à accepter qu'une telle idéologie renaisse, et l'apparition d'un parti communiste ne pourrait pas faire l'objet d'un débat démocratique en Roumanie. Le deuxième requérant essaierait de donner l'impression d'être le porte-parole d'un courant d'opinion communiste, alors qu'en réalité il ne s'agirait que de quelques personnes, le PCN n'ayant pas vraiment de membres.

42. Le Gouvernement soutient que plusieurs pays ex-communistes, dont la République tchèque, la Pologne et la Lituanie, ont adopté des mesures législatives de nature à empêcher la renaissance de formations politiques qui reprendraient les idées des régimes totalitaires. Il estime que les requérants ne se désolidarisent pas de la doctrine communiste et des symboles de l'ancien parti communiste, mais seulement de ses dirigeants.

43. Citant l'affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* ([GC], n°s 41340/98, 42342/98, 41343/98 et 41344/98, §§ 102-103, CEDH 2003-II), le Gouvernement considère que la décision de rejeter la demande d'enregistrement du PCN n'a pas été prise prématurément, car on ne saurait exiger de l'Etat qu'il attende, avant d'intervenir, qu'un parti politique s'approprie le pouvoir pour mettre en œuvre un projet politique incompatible avec la Convention et la démocratie. Il estime donc qu'en l'espèce, l'Etat n'a pas outrepassé la marge d'appréciation qui lui est conférée pour interpréter la nécessité de l'ingérence litigieuse dans une société démocratique.

b) Appréciation de la Cour

44. La Cour rappelle que, malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie.

45. Aux yeux de la Cour, il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent

(voir, parmi d'autres, *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, § 49, et *Jersild c. Danemark*, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298, p. 26, § 37). Etant donné que leurs activités participent d'un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection des articles 10 et 11 de la Convention (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, pp. 20-21, §§ 42-43).

46. La Cour a déjà estimé qu'un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions : 1) les moyens utilisés à cet effet doivent être en tous points légaux et démocratiques ; 2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs (voir *Yazar et autres c. Turquie*, n°s 22723/93, 22724/93 et 22725/93, § 49, CEDH 2002-II, et *Refah Partisi et autres* précité, § 98).

47. Par ailleurs, dans la recherche de la nécessité d'une ingérence dans une société démocratique, l'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 11 § 2, implique un « besoin social impérieux ».

48. La Cour rappelle que, pour déterminer si le refus d'enregistrer un parti politique répond à un « besoin social impérieux », elle doit principalement rechercher : i) s'il existe des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie est suffisamment et raisonnablement proche ; ii) si les actes et discours des dirigeants pris en considération dans le cadre de l'affaire sont imputables au parti en cause ; iii) si les actes et les discours imputables au parti politique constituent un ensemble donnant une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par le parti et qui serait en contradiction avec le concept de « société démocratique ». Elle tiendra également compte dans son examen global quant à ces points de l'évolution historique dans laquelle se situe le refus d'enregistrer le parti politique en question (voir *Refah Partisi et autres* précité, § 104).

49. La Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas que la Cour doit se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent

« pertinents et suffisants ». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (voir, *mutatis mutandis*, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, pp. 2377-2378, § 55, et *Goodwin c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 mars 1996, *Recueil* 1996-II, pp. 500-501, § 40).

50. En l'espèce, il appartient à la Cour d'apprécier si l'ingérence litigieuse, à savoir le rejet par un arrêt du 28 août 1996 de la cour d'appel de Bucarest de la demande tendant à l'enregistrement du PCN comme parti politique, répondait à un « besoin social impérieux » et était « proportionnée aux buts légitimes poursuivis ».

51. La Cour note d'emblée que les juridictions nationales ont fondé le rejet de la demande des requérants exclusivement sur l'examen de la conformité des statuts et du programme politique du PCN avec les dispositions du décret-loi nº 8/1989, cette formation politique n'ayant pas eu d'activité politique avant sa demande d'enregistrement. A cet égard, elle observe que ni le tribunal départemental ni la cour d'appel de Bucarest, dans leurs décisions des 19 avril 1996 et 28 août 1996 respectivement, ne se sont fondés sur un autre document émanant du PCN ou sur une quelconque prise de position, que ce soit de la part du deuxième requérant ou d'un autre dirigeant du PCN. A l'instar des autorités nationales, la Cour s'appuiera donc sur le programme politique et les statuts du PCN pour apprécier la nécessité de l'ingérence litigieuse (voir, parmi d'autres, *Refah Partisi et autres* précité, § 116, et *Parti communiste unifié de Turquie et autres* précité, p. 25, § 51).

52. A cet égard, la Cour ne peut donner suite à la demande du Gouvernement d'élargir la portée de son examen aux prises de position du deuxième requérant postérieures de plusieurs années à l'ingérence litigieuse, à savoir les articles de presse précités de 1998-1999 et le livre *La contre-révolution antisocialiste, antipopulaire et antinationale* publié en 2000. Elle rappelle avoir adopté la même approche dans une affaire où des discours politiques antérieurs à la dissolution du parti requérant n'avaient pas été pris en compte par les juridictions internes (voir *Dicle pour le Parti de la Démocratie (DEP) c. Turquie*, nº 25141/94, § 50, 10 décembre 2002). Elle ne saurait se substituer aux juridictions internes dans l'appréciation de faits qui débordent du cadre de l'affaire a fortiori en l'espèce, où les faits invoqués par le Gouvernement sont postérieurs à l'ingérence litigieuse.

En tout état de cause, la Cour n'aperçoit dans les publications ultérieures précitées de M. Ungureanu, malgré le langage critique et parfois même virulent utilisé, aucune prise de position qui puisse raisonnablement s'interpréter comme un appel à la violence en tant que moyen politique ou comme un projet politique méconnaissant les règles de la démocratie. A cet

égard, la Cour observe que, même dans ces textes non officiels destinés à des sympathisants potentiels du PCN, le deuxième requérant se déclarait favorable à des élections libres et pluripartites et à un jeu politique fondé sur le respect des autres et des opinions politiques d'autrui (paragraphe 18 ci-dessus).

53. La Cour observe qu'en rejetant la demande d'enregistrement du PCN, la cour d'appel de Bucarest a confirmé sans le développer le raisonnement du tribunal départemental de Bucarest qui avait jugé que le PCN cherchait à conquérir le pouvoir politique afin d'instaurer un Etat humain fondé sur une doctrine communiste, ce qui aurait signifié selon lui que les requérants considéraient l'ordre constitutionnel et juridique en place depuis 1989 comme inhumain et ne reposant pas sur une réelle démocratie.

En conséquence, les juridictions internes ont jugé que le PCN méconnaissait l'article 2 §§ 3 et 4 du décret-loi nº 8/1989. Il ressort de la lecture combinée de leurs décisions que l'on faisait aux requérants le reproche que les objectifs du PCN ne respectaient pas la souveraineté du pays et, notamment, que les moyens de mise en œuvre de ces objectifs n'étaient pas conformes à l'ordre constitutionnel et juridique de la Roumanie. Dès lors, la Cour examinera la nécessité de l'ingérence litigieuse en prenant en considération pour l'essentiel les motifs de rejet retenus par les juridictions internes (voir, *mutatis mutandis*, *Parti communiste unifié de Turquie et autres* précité, p. 25, § 52).

54. Analysant les statuts et le programme politique du PCN, la Cour observe que ces textes insistent sur le respect de la souveraineté nationale, de l'intégrité territoriale et de l'ordre juridique et constitutionnel du pays, ainsi que sur les principes de la démocratie, parmi lesquels le pluralisme politique, le suffrage universel et la libre participation à la vie politique. Elle note également qu'ils ne renferment aucun passage qui puisse passer pour un appel à la violence, au soulèvement ou à toute autre forme de rejet des principes démocratiques, ce qui est un élément essentiel à prendre en considération, ou à la « dictature du prolétariat » (voir *Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie*, nº 26482/95, § 45, 12 novembre 2003; *a contrario*, *Parti communiste d'Allemagne c. République fédérale d'Allemagne*, nº 250/57, décision de la Commission du 20 juillet 1957, Annuaire I, p. 222).

55. La Cour note que le programme politique et les statuts du PCN comprenaient effectivement des passages qui critiquaient tant les abus de l'ancien parti communiste avant 1989, avec lequel il prenait ses distances, y compris par son intitulé, que la politique menée après 1989.

De l'avis de la Cour, l'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de débattre par le dialogue et sans recours à la violence des questions soulevées par différents courants d'opinion politique, et cela même quand elles dérangent ou inquiètent. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. A cet égard, une

formation politique qui respecte les principes fondamentaux de la démocratie (paragraphe 46 ci-dessus) ne peut se voir inquiétée pour le seul fait d'avoir critiqué l'ordre constitutionnel et juridique du pays et d'en vouloir débattre publiquement sur la scène politique (voir, *mutatis mutandis*, *Parti communiste unifié de Turquie et autres* précité, p. 27, § 57). Or, en l'espèce les juridictions internes n'ont aucunement montré en quoi le programme et les statuts du PCN étaient contraires à l'ordre constitutionnel et juridique du pays et notamment aux principes fondamentaux de la démocratie.

A cet égard, la Cour ne saurait accueillir l'argument du Gouvernement, selon lequel la Roumanie ne peut accepter que l'apparition d'un parti communiste puisse faire l'objet d'un débat démocratique.

56. Certes, l'expérience politique des Etats contractants a montré que dans le passé les partis politiques ayant des buts contraires aux principes fondamentaux de la démocratie ne les ont pas dévoilés dans des textes officiels jusqu'à ce qu'ils s'approprient le pouvoir. On ne saurait exclure que le programme politique d'un parti cache des objectifs et intentions différents de ceux qu'il affiche publiquement. Pour s'en assurer, il faut comparer le contenu de ce programme avec les actes et prises de position des membres et dirigeants du parti en cause (voir *Refah Partisi et autres* précité, § 101).

57. Or en l'espèce, le programme du PCN n'aurait guère pu se voir démenti par de quelconques actions concrètes car, sa demande d'enregistrement ayant été rejetée, le parti n'a pas même eu le temps d'en mener. Il s'est ainsi fait sanctionner pour un comportement relevant uniquement de l'exercice de la liberté d'expression.

58. La Cour est prête aussi à tenir compte du contexte historique des cas soumis à son examen, à savoir en l'espèce l'expérience du communisme totalitaire en Roumanie avant 1989. Toutefois, elle observe qu'à lui seul, ce contexte ne saurait justifier la nécessité de l'ingérence, d'autant plus que des partis communistes ayant une idéologie marxiste existent dans plusieurs pays signataires de la Convention.

La Cour observe donc que les critères définissant le « besoin social impérieux » (paragraphe 48 ci-dessus) ne sont pas réunis en l'espèce : les juridictions n'ont pas prouvé que le programme politique des requérants était incompatible avec une « société démocratique » et encore moins l'existence d'une menace raisonnablement proche pour la démocratie.

59. Il n'y a pas lieu non plus de faire jouer l'article 17, les statuts et le programme du PCN n'autorisant aucunement à conclure que celui-ci se prévaudrait de la Convention pour se livrer à une activité ou accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qu'elle reconnaît (voir *Parti communiste unifié de Turquie et autres* précité, p. 27, § 60).

60. En conséquence, une mesure aussi radicale que le rejet de la demande des requérants tendant à l'enregistrement du PCN comme parti politique, prise avant même qu'il ait commencé à mener des activités, apparaît disproportionnée au but visé et, partant, non nécessaire dans une société démocratique.

61. Il y a donc eu violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

62. Les requérants se disent victimes d'une discrimination fondée sur leurs opinions politiques et invoquent à cet égard l'article 14 de la Convention.

63. Le grief portant sur les mêmes faits que ceux examinés sur le terrain de l'article 11, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire de l'examiner séparément.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

64. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

> « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage matériel

65. Au titre du dommage matériel, les requérants réclament d'une part un montant de 351 450 euros (EUR) représentant, selon eux, les aides publiques qu'ils auraient dû recevoir depuis 1996 en vertu de la loi n° 27/1996 relative aux partis politiques, alléguant que le PCN aurait été un parti parlementaire. D'autre part, ils demandent qu'il soit ordonné au Gouvernement de mettre à leur disposition des locaux pour les sièges du PCN dans chaque département du pays ou, à défaut, un montant de 351 450 EUR, ce qui représenterait un montant total de 702 900 EUR au titre du dommage matériel.

66. Le Gouvernement juge les sommes demandées par les requérants excessives, non justifiées selon la loi roumaine et fondées sur un raisonnement purement spéculatif. Il était peu probable que le PCN obtienne le statut de parti parlementaire – il n'y en a que six à présent – étant donné qu'il n'a pas démontré avoir un nombre important de membres et de sympathisants. Quant aux locaux pour les sièges, ils ne sont pas mis à la disposition des partis à titre gratuit, mais en vertu de contrats de bail.

67. La Cour note que la demande dont il s'agit repose sur une application fictive des dispositions qui, dans la loi précitée, régissent l'octroi sous certaines conditions d'aides publiques aux partis politiques. Or la Cour ne saurait spéculer sur l'application desdites dispositions au PCN, ni sur les conséquences en découlant (voir *Parti communiste unifié de Turquie et autres* précité, p. 29, § 69). Dès lors, elle rejette la demande en l'absence de lien de causalité entre la violation constatée et le préjudice allégué.

B. Dommage moral

68. Pour dommage moral, les requérants sollicitent également un montant de 702 900 EUR, tout en indiquant que ce dommage ne peut guère être chiffré.

69. Le Gouvernement remarque que les requérants n'ont pas précisé quel dommage moral ils ont subi du fait du refus d'enregistrer le PCN. Pour le cas où la Cour jugerait qu'un tel préjudice existe, il estime que, conformément à la jurisprudence de la Cour (voir *Parti communiste unifié de Turquie et autres* précité, p. 30, § 73), ce préjudice serait réparé par le constat de violation de l'article 11.

70. La Cour admet que M. Ungureanu, en tant que président du PCN, a subi un dommage moral. Elle l'estime toutefois suffisamment compensé par le constat de violation de l'article 11 de la Convention.

C. Frais et dépens

71. Au titre des frais et dépens, les requérants réclament 802 EUR, qu'ils ventilent comme suit :

a) 4 000 000 lei roumains (ROL) [100 EUR] pour les dépens occasionnés par la procédure interne ;

b) 25 300 000 ROL [632 EUR] pour la traduction en français ou en roumain des différents documents concernant la procédure devant la Cour et pour les dépens afférents à une plainte contre les services postaux ;

c) 2 800 000 ROL [70 EUR] pour les frais de correspondance avec la Cour, justifiés par les timbres se trouvant au dossier de l'affaire.

72. Le Gouvernement ne s'oppose pas au remboursement des frais et dépens attestés par des pièces justificatives, mais note que les requérants n'ont pas prouvé les frais et dépens dont ils réclament le remboursement.

73. La Cour, conformément à sa jurisprudence, recherchera si les frais et dépens dont le remboursement est réclamé ont été réellement et nécessairement exposés pour prévenir ou redresser la situation jugée constitutive d'une violation de la Convention et s'ils sont d'un montant raisonnable (voir, par exemple, *Nilsen et Johnsen c. Norvège* [GC], n° 23118/93, § 62, CEDH 1999-VIII).

74. Compte tenu de ce que les requérants n'ont pas fourni de justificatifs à l'appui de leur demande, la Cour alloue à M. Ungureanu, sur la base des éléments se trouvant au dossier, 100 EUR pour frais et dépens.

D. Intérêts moratoires

75. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À l'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;

2. *Dit* qu'il n'y a pas lieu de rechercher s'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention ;

3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable au titre d'un dommage subi par le PCN ;

4. *Dit* que le constat de violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par M. Ungureanu ;

5. *Dit*

   a) que l'Etat défendeur doit verser à M. Ungureanu, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 100 EUR (cent euros) pour frais et dépens, à convertir en lei roumains au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

   b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 3 février 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président