



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

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

SECȚIA A PATRA

**CAUZA IGNATENCU ȘI PARTIDUL COMUNIST ROMÂN
ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI**

(Cererea nr. 78635/13)

HOTĂRÂRE

Art. 11 • Libertatea de asociere • Refuzul de a înscrie pe lista partidelor politice un partid care se dorește a fi continuatorul partidului comunist desființat în 1989 pentru regimul său totalitar • Motivele refuzului, relevante, suficiente și proporționale scopului legitim urmărit • Legislație rezonabilă care nu permite reconstituirea formațiunilor politice care nu au funcționat niciodată legal într-un regim democratic • Cerințe legale neutre, neavând ca scop sancționarea partidului din cauza opiniilor sau a politicilor apărute • Voința de a preveni atingeri potențiale deosebit de grave pentru securitatea statului sau pentru bazele unei societăți democratice

STRASBOURG

5 mai 2020

DEFINITIVĂ

05.08.2020

Hotărârea a rămas definitivă în temeiul art. 44 § 2 din Convenție. Aceasta poate suferi modificări de formă.

În cauza Ignatencu și Partidul Comunist Român împotriva României,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a patra), reunită într-o cameră compusă din:

Jon Fridrik Kjølbro, *președinte*,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Branko Lubarda,
Carlo Ranzoni,
Jolien Schukking,
Péter Paczolay, *judecători*,

și Andrea Tamietti, *grefier de secție*,

Având în vedere:

cererea menționată mai sus (nr. 78635/13) îndreptată împotriva României, prin care un resortisant al acestui stat, dl Petre Ignatencu („primul reclamant“), și o formațiune politică numită „*Partidul Comunist Român*“ („partidul reclamant“ sau „al doilea reclamant“) au sesizat Curtea în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția“) la 4 decembrie 2013,

observațiile părților;

reținând că la 27 noiembrie 2018, capătul de cerere întemeiat pe art. 11 din Convenție a fost comunicat Guvernului.

după ce a deliberat în camera de consiliu, la 24 martie 2020,

pronunță prezenta hotărâre, adoptată la aceeași dată:

INTRODUCERE

În cererea lor în fața Curții, reclamanții susțin că respingerea în instanță a cererii lor prin care solicitau înscrierea celui de al doilea reclamant ca partid politic a adus atingere exercitării dreptului lor la libertatea de asociere în sensul art. 11 din Convenție.

ÎN FAPT

1. Cel de al doilea reclamant este o formațiune politică a cărei cerere de înscriere ca partid politic a fost respinsă prin hotărârea din 16 iulie 2013 a Curții de Apel București. Primul reclamant, născut în 1955 și locuind în București, este președintele partidului. Cei doi reclamanți au fost reprezentați de N. Călinescu, avocat în București.

2. Guvernul român („Guvernul“) a fost reprezentat de agentul guvernamental, în ultimul rând de doamna Simona-Maya Teodoroiu, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

I. CONTEXTUL ISTORIC

3. Cu ocazia unui congres ținut între 8 și 12 mai 1921, partidul numit „Partidul Comunist Român“ („PCR“) s-a constituit prin scindarea aripii de extremă stânga a Partidului Social Democrat Român.

4. Între 1947 și 1989, PCR, având diferite denumiri și structuri, a fost singurul partid oficial care a acționat pe scena politică din România. Regimului totalitar pe care l-a introdus se caracteriza, pe plan politic, prin poziția sa constituțională *de jure* ca partid unic și organ de conducere al statului și, pe plan economic, prin impunerea naționalizărilor și lansarea planificării centralizate a economiei.

5. Regimului totalitar instaurat de conducătorii PCR a fost răsturnat în urma confruntărilor violente în decembrie 1989, cu ocazia instaurării unui regim democratic în țară.

6. La 27 decembrie 1989, a fost adoptat Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naționale. Art. 10 din acest text prevedea că toate structurile create de regimul totalitar erau dizolvate (infra, pct. 46).

7. La 31 decembrie 1989, Consiliului Frontului Salvării Naționale a adoptat Decretul-lege nr. 8/1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice și organizațiilor obștești din România, pentru realizarea unei societăți democratice în România și înfăptuirea principiului pluralismului politic (infra, pct. 44).

8. La 17 ianuarie 1990, Consiliului Frontului Salvării Naționale a emis un comunicat, publicat în Monitorul Oficial nr. 12 din 19 ianuarie 1990, în care se constata imposibilitatea de a dizolva partidele politice prin decret pe motiv că o asemenea dizolvare era contrară principiilor democratice.

9. Prin Decretul-lege nr. 30/1990, adoptat la 18 ianuarie 1990, toate bunurile PCR au trecut în proprietatea statului.

II. CONSTITUIREA COMITETULUI DE REORGANIZARE A PCR ȘI DOCUMENTELE ADOPTATE ULTERIOR

10. La 27 martie 2010, s-a constituit un comitet de reorganizare a Partidului Comunist Român („comitetul“). Primul reclamant a fost ales președinte.

11. La aceeași dată, comitetul a adoptat statutul și programul politic ale celui de al doilea reclamant. Pasajele relevante în speță ale acestui statut au următorul cuprins:

„B. Definire scop și obiective

Art. 6 PCR este un partid al oamenilor muncii de la orașe și sate, toți cei ce cu mintea și brațele contribuie la progresul social.

Are ca doctrină marxismul și alte concepte moderne, teoretice și practice, de construire a socialismului.

Scopul imediat al P C R este: edificarea unei societăți democratice, libere și prospere în România, premisă fundamentală a trecerii spre o societate de tip socialist, bazată în principal, pe proprietatea socialistă asupra mijloacelor de producție.

Scopul final al P C R este construirea unei societăți bazată pe o înaltă conștiință a oamenilor, fraternitate, libertate individuală și egalitate socială, societatea comunistă.

[...]

Art. 8 PCR se pronunță și acționează în întreaga sa activitate pentru:

- 1) respectarea Constituției și a legilor țării;
- 2) forma de stat, Republica;
- 3) existența și respectarea pluripartidismului, ca expresie a democrației politice;
- 4) apărarea suveranității și independenței naționale, a unității și integrității teritoriale a țării, a ordinii de drept.

Art. 9 PCR își asumă continuitatea experienței teoretice și practice, a mișcării muncitorești, socialiste și comuniste din România, a obiectivelor și idealurilor acesteia. Este continuatorul în fapt al Partidului Comunist Român întemeiat la 8 mai 1921.

Art.10 Partidul Comunist Român se opune totalitarismului, discriminării de orice tip. Se pronunță pentru o societate democratică, pluralistă, în care drepturile și libertățile cetățenești sunt garantate de Constituție, iar poporul este suveran. “

12. În temeiul art. 21 și 22 din statut privind condițiile de îndeplinit pentru a deveni membru al partidului reclamant, persoanele care fuseseră deja membri ai PCR înainte de 22 decembrie 1989 puteau completa o declarație de reconfirmare a calității de membru. În mod similar, în cererea de primire în partidul reclamant, solicitantul trebuia să menționeze dacă fusese deja membru al PCR înainte de 22 decembrie 1989 și, în cazul unui răspuns afirmativ, să arate dacă mai posedă carnetul de partid, și dacă da, seria și data eliberării acestuia.

13. Părțile relevante în speță din programul politic elaborat de comitet au următorul cuprins:

„I. Principii generale

[...] Scopul imediat al Partidului Comunist Român este: edificarea unei societăți democratice, libere și prospere în România, premisă fundamentală a trecerii spre o societate de tip socialist, bazată pe proprietatea socialistă asupra mijloacelor de producție, tip de societate ce prin modul de repartitie a produsului social, asigură celor ce muncesc un nivel al veniturilor mai ridicat decât sistemul capitalist, raportat la același nivel al producției materiale, premisă pentru asigurarea unui nivel de trai optim tuturor cetățenilor români.

Scopul final al Partidului Comunist Român este construirea unei societăți bazată pe o înaltă conștiință a oamenilor, fraternitate, libertate individuală și egalitate socială, societatea comunistă.

[...]

Partidul Comunist Român se opune totalitarismului, discriminării de orice tip. Se pronunță pentru o societate democratică, pluralistă, în care drepturile și libertățile cetățenești sunt garantate de Constituție, iar poporul este suveran.

Partidul Comunist Român prin întreaga sa activitate urmărește numai obiective politice, în conformitate cu prevederile legale, a Programului și Statutului său. Astfel:

[...]

– se pronunță pentru construirea, reconstruirea, restructurarea și modernizarea, în principal prin forțe proprii, a economiei românești, pentru a fi funcțională și eficientă, capabilă să asigure bunurile materiale necesare unei vieți îndestulătoare tuturor cetățenilor români, în care proprietatea colectivă a cetățenilor, gestionată de Stat, să fie preponderentă, fapt ce constituie garanția că beneficiile muncii lor, în majoritate, le vor reveni;

[...]

Partidul Comunist Român se pronunță pentru respectarea și garantarea dreptului la proprietate, sub toate formele sale, cu condiția ca acesta să ia naștere legal, just și moral, și să nu contravină intereselor poporului român, atât prezente cât și viitoare. Susține și promovează principiul potrivit căruia, în materia proprietății asupra bunurilor naturale, interesele generale (comune) ale poporului, primează în fața celor particulare (individuale sau de grup). Se pronunță pentru aplicarea principiului potrivit căruia, bunurile create de Natură trebuie să fie proprietate comună a societății.

[...]

Partidul Comunist Român susține principiul «autorității depline a statului asupra economiei naționale». Statul își va exercita autoritatea de pe poziția de autoritate publică (de reglementare, de control și de sancțiune) dar și de proprietar, în numele poporului, asupra principalelor mijloace de producție aflate în proprietatea sa. Dreptul de intervenție a Statului în economie derivă din faptul că el răspunde direct în fața poporului de situația economică a țării, iar economia este componenta cea mai importantă a societății, prin aceea că asigură mijloacele materiale pentru existența acesteia.

[...]

II. Statul socialist de drept

În concepția Partidului Comunist Român, Statul de drept semnifică acea stare a societății în care activitatea autorităților statale se desfășoară în conformitate cu norme de drept (legi) în prealabil adoptate de instituțiile abilitate. Statul socialist de drept este Statul în care normele de drept care reglementează relațiile în societate sunt subordonate imperativului edificării unei societăți socialiste.

[...]

III. Economia socialistă de piață

În concepția Partidului Comuniștilor din România (PCR), economia socialistă de piață este economia caracterizată prin aceea că, prețurile mărfurilor se formează fără intervenția directă a statului, ca instituție de autoritate publică, ci prin mecanismele economiei de piață, unde toți agenții economici funcționează după aceleași norme iar capitalul social al majorității acestora este proprietate comună a poporului, denumită generic «proprietate de stat» sau proprietate cooperatistă. [...]

Statul se va implica în economie ca autoritate de stat cu atribuții de reglementare, control, sancțiuni și de planificare orientativă, dar și ca proprietar, acolo unde deține această calitate. “

14. La 28 martie 2010, în numele partidului reclamant a fost publicat un comunicat de presă, semnat de primul reclamant în calitate de președinte al comitetului. Comunicatul de presă arăta, între altele, cele ce urmează:

„[...] Plecăm de la realitatea că Partidul Comunist Român nu a fost desființat nici de jure nici de facto, el existând prin membrii săi care nu s-au dezis de idealul comunist. Dorim să reparăm o gravă nedreptate politică și istorică comisă de puterea instaurată acum 20 de ani: negarea dreptului de organizare al clasei muncitoare într-un partid care să îi apere interesele.

[...] Comitetul își asumă responsabilitatea reorganizării PCR până la crearea condițiilor pentru convocarea Conferinței Naționale care va aproba un nou statut și program. [...]”

15. În numărul din iulie - august 2010 al publicației electronice *Scânteia* As, primul reclamant, în calitate de președinte al comitetului, a publicat un articol intitulat „PCR un partid pentru istorie un partid pentru viitor“. Expunea aici că acest comite se constituise cu scopul de a reface PCR, „condus ultima oară de Nicolae Ceaușescu, partid istoric ce a luat ființă la 8 mai 1921 și care și-a încetat temporar activitatea datorită evenimentelor din decembrie 1989 precum și acțiunilor obstrucționiste a puterii instalate atunci [...]“. Indica faptul că, în opinia sa, „existența PCR ca partid funcțional, chiar dacă nu la putere, ar fi temperat zelul distrugător al partidelor postdecembriste asupra a tot ce s-a construit prin efortul extraordinar al poporului român, condus de partidul clasei muncitoare [...]“. În continuare, descria ceea ce considera ca fiind realizările PCR, dintre care cea mai importantă era rambursarea datoriei externe a țării, care adusesese România în situația de „stat deplin independent și suveran“.

16. În același articol, primul reclamant menționa că, după decembrie 1989, mai multe formațiuni politice încercaseră, degeaba, să înființeze un partid comunist și că singura formațiune care reușise era *Partidul Comuniștilor Nepeckeriști* („PCN“), în urma unei hotărâri a Curții Europene a Drepturilor Omului. Primul reclamant estima faptul că insuccesul se datora abordării acestor formațiuni politice: astfel, în opinia sa, PCR continua să existe prin membrii săi, iar partidul trebuia să facă obiectul unei reorganizări, acesta fiind, de altfel, scopul comitetului.

III. RESPINGEREA CERERII DE ÎNREGISTRARE A PARTIDULUI RECLAMANT

A. Procedura în fața judecătoriei

17. La 16 octombrie 2012, în temeiul art. 8 alin. (1) și alin. (2) și art. 40 alin. (1) din Constituție (infra, pct. 42) și art. 9 din Legea nr. 14/2003 a

partidelor politice („Legea nr. 14/2003“; infra, pct. 45), reclamantii și alți cinci membri fondatori ai partidului, printre care C.C., au sesizat Tribunalul București („tribunalul“) cu o cerere de înscriere a celui de al doilea reclamant pe lista partidelor politice. Reclamantii arătau în cererea lor că intenționau să se prevaleze de „principiul constituțional al pluralismului partidelor politice“, precum și „de drepturile cetățenilor de a fi aleși în cadrul organelor reprezentante ale statului pentru a putea participa activ la rezolvarea legală a problemelor societății“ și „a-și promova ideile în spațiul public“. Se angajau să respecte în activitatea lor politică art. 30 alin. (7) și art. 40 alin. (2) și alin. (4) din Constituție (infra, pct. 42).

18. Părțile interesate au anexat cererii, printre alte documente, lista cu semnăturile persoanelor care susțineau partidul și o declarație pe proprie răspundere semnată de primul reclamant prin care acesta atesta autenticitatea semnăturilor.

19. Prin hotărârea din 21 februarie 2013, ce făcea referință în mod general la Legea nr. 14/2003 (infra, pct. 45) și la Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României („Legea nr. 51/1991“ - infra, pct. 43), tribunalul a respins ca nefondată cererea reclamantilor. Pentru aceasta, tribunalul a arătat că din analiza art. 6 și art. 9 din statutul partidului reclamant (supra, pct. 11) reieșea că persoanele în cauză aveau ca scop trecerea spre o societate de tip socialist și că propuneau o doctrină și ideologii care constituiseră baza regimului totalitar, traumatizant, care guvernase țara timp de aproximativ o jumătate de secol, și care fuseseră contrare unei societăți democratice. Tribunalul a constatat următoarele:

„[...]”

Or răsturnarea unui asemenea regim și eliberarea societății române au dus la revoluția din 1989: este de neconceput în prezent ca o societate de tip socialist, bazată pe proprietatea socialistă asupra mijloacelor de producție, comunistă, să poată asigura respectarea ordinii constituționale, a democrației și a ordinii de drept cu respectarea principiilor fundamentale ale unei societăți democratice.

Este necesar să se țină seama și de cele prezentate în programul reclamantului [...], și anume acțiuni care vizează restabilirea conștiinței de clasă, a „mișcării [...] socialiste și comuniste din România“. Este suficientă proclamarea unor asemenea scopuri pentru a diminua importanța și rolul unor scopuri care vizează, în general, respectarea drepturilor și a libertăților tuturor cetățenilor [...], primele scopuri fiind, de altfel, în contradicție cu cele din urmă. “

B. Procedura în fața curții de apel

20. Reclamantii au formulat o contestație împotriva acestei hotărâri în fața Curții de Apel București („curtea de apel“). În cadrul acestei contestații, arătau că cererea lor îndeplinea condițiile prevăzute la art. 1 și art. 3 din Legea nr. 14/2003 (infra, pct. 45) și că partidul reclamant dorea să militeze pentru respectarea suveranității naționale, a independenței și a unității statului, a

ordinii de drept și a principiilor democrației constituționale, cu respectarea art. 30 alin. (7) și art. 40 alin. (2) și alin. (4) din Constituție (infra, pct. 42).

21. Reclamanții susțineau că tribunalul a reținut în mod eronat că doreau să înființeze un partid politic care propovăduia un regim dictatorial. Potrivit acestora, tribunalul nu ținuse seama de faptul că „formațiunea politică a cărei înființare era solicitată [...] nu pretindea să reconstituie fostul PCR, ci dimpotrivă [...], prin statutul și programul noi [...], să înființeze o nouă asociație cu caracter politic, care nu relua valorile și aspectele negative ale fostei organizații politice”.

22. Ei arătau totodată că tribunalul se limitase la a reține „o formă intuitivă și prezumată a unui eventual pericol ulterior” pe care l-ar putea reprezenta partidul a cărui înregistrare se solicita, recurgând la comparații nejustificate cu fostul PCR și cu regimul totalitar instaurat de acesta din urmă.

23. În concluziile scrise depuse la dosar în fața curții de apel, reclamanții susțineau că refuzul de a înscrie partidul reclamant reprezenta o ingerință în exercitarea dreptului la libertatea de asociere, care, în opinia lor, nu răspundea unei nevoi sociale imperioase. Arătau că statutul și programul partidului reclamant nu cuprindeau niciun apel la violență și că, dimpotrivă, aceste documente demonstau încrederea lor în principiile democrației. Adăugau că dialogul era baza unei societăți democratice, deși uneori ideile declarate erau deranjante. În opinia lor, refuzul de a înregistra partidul reclamant, chiar înainte ca acesta să-și fi putut desfășura activitatea, constituia o măsură radicală care era disproporționată și nejustificată într-o societate democratică.

24. Prin hotărârea definitivă din 16 iulie 2013, după ce calificase contestația reclamanților ca fiind un „recurs”, curtea de apel a respins-o și a confirmat temeinicia hotărârii pronunțate în primă instanță. Pentru a hotărî astfel, a statuat după cum urmează.

25. În primul rând, curtea de apel a stabilit că, astfel cum reieșea din statutul și din programul partidului reclamant atașate la dosar, ca și din textul publicat în jurnalul electronic al acestuia (supra, pct. 11 - 13 și 15), cererea de chemare în judecată nu avea ca obiect înregistrarea unui partid nou, ci înregistrarea după reorganizare a fostului PCR, care existase din 1921 până în decembrie 1989. În această privință, s-a referit în mod deosebit la art. 9 și art. 10 din statut și la articolul publicat în jurnalul *Scânteia* As, și a observat că solicitanții își asumau continuitatea teoretică și practică a mișcării muncitorești socialiste și comuniste din România, ca și a obiectivele și idealurile acesteia, și că apreciau că „poporul era suveran”. De asemenea, instanța a luat în considerare faptul că în conformitate cu statutul său, structura organizatorică a partidului reclamant era similară celei a fostului PCR și că membrii acestuia din urmă își puteau confirma apartenența la partid numai pe baza fostelor carnete de partid (supra, pct. 12).

26. Curtea de apel a observat în continuare că art. 4 din Legea nr. 14/2003 reglementa cazul organizării și funcționării partidelor politice noi. A reținut și faptul că art. 37 din aceeași lege permitea reorganizarea partidelor deja

legal constituite, care se putea face prin fuziune, prin absorbție sau contopire, ori în divizare (supra, pct. 45). Or, pentru curtea de apel, cererea de înregistrare înaintată de reclamanți nu se încadra în niciuna dintre ipotezele descrise astfel de lege.

27. Curtea de apel a apreciat că art. 9, art. 21 și art. 22 din statut (supra, pct. 11 și 12) demonstau că, spre deosebire de ceea ce se arăta în cererea de chemare în judecată, reclamanții nu au avut drept scop să creeze o nouă formațiune politică, ci să legitimizeze fosta formațiune politică, care instaurase în România un regim totalitar contrar principiilor democratice, care trebuiau să fie respectate la momentul validării cererii de înregistrare. A decis că, prin urmare, cererea reclamanților nu putea să fie validată în cadrul legal constituit și impus de Legea nr. 14/2003.

28. Curtea de apel a considerat și că admiterea cererii reclamanților putea aduce atingere securității raporturilor juridice dat fiind că persoanele în cauză susțineau că al doilea reclamant dorea să fie continuatorul vechiului PCR, care funcționase fără un suport legal până în decembrie 1989.

29. Curtea de apel a reținut și faptul că asociațiile cu caracter politic nu se puteau constitui decât cu respectarea dispozițiilor Legii nr. 14/2003 și ale celor ale Legii nr. 51/1991. După ce a citat integral art. 1 alin. (3) din Constituție, art. 3 lit. h) din Legea nr. 51/1991 și art. 3 din Legea nr. 14/2003 (infra, pct. 42, 43 și 45), curtea de apel a prezentat următorul raționament:

„În statutul (art. 6) și programul politic ale Partidului Comunist Român (art. I), este prevăzut expres că militează pentru o societate de tip socialist, scopul său final fiind să pună în aplicare o societate comunistă în România unde statul, care exprimă puterea poporului, este proprietarul principalelor mijloace de producție (proprietatea de stat fiind preponderentă, în calitate de proprietate comună a societății – art. I „Principiile generale” din programul Partidului Comunist Român, art. 6 din statutul Partidului Comunist Român) și unde statul de drept este „statul socialist de drept în care normele de drept care reglementează relațiile în societate sunt subordonate imperativului edificării unei societăți socialiste”. La fel (conform art. I „Principiile generale” - art. II din program) acest partid susține principiul «autorității depline a statului asupra economiei naționale» în baza căruia statul, ca autoritate publică (de reglementare, de control și de sancțiune) dar și de proprietar, în numele poporului, asupra principalelor mijloace de producție, are dreptul de a interveni în economie, având în vedere faptul că el răspunde direct în fața poporului de situația economică a țării.

Or, în documentele Partidului Comunist Român dinainte de [...] decembrie 1989 [...], la care se face referire în discursul *on-line* din ziarul menționat de Partidul Comunist Român care cere să fie reorganizat și înscris pe lista partidelor politice în temeiul Legii nr. 14/2003 [...], se propovăduia dreptul de proprietate socialistă al statului: statul proprietar asupra principalelor mijloace de producție ale țării [...] acționa în dublă calitate – titular al puterii suverane și proprietar asupra principalelor mijloace de producție ale poporului –, întregul popor fiind reprezentat de statul socialist.

Sub fostul regim comunist în România, modalitățile specifice de constituire și de obținere a unui drept de proprietate socialistă de stat au fost: cooperativizarea, naționalizarea principalelor mijloace de producție [...], confiscarea bunurilor pentru care, după decembrie 1989, au fost adoptate legi de reparație, legi a căror aplicare nu a

ajuns încă la compensarea persoanelor care au suferit un prejudiciu [...]; aceste modalități erau justificate de faptul că erau aplicate în numele întregului popor.

Cu toate acestea, conținutul programului Partidului Comunist Român depus în dosar vizând instituirea proprietății socialiste a întregului popor, concentrată la nivelul statului socialist [...] este în mod clar contrar dispozițiilor constituționale care garantează respectarea dreptului de proprietate privată, cât și pluralismul politic, ordinea constituțională instituită după decembrie 1989 – statul de drept.

În aceste circumstanțe, apare evident că referirile din statutul și programul Partidului Comunist Român la pluralismul politic și la respectarea principiilor democrației constituționale [...] sunt formale.

Pretinsa ingerință din comunicările lor scrise [...] este [...] proporțională cu scopul legitim urmărit, de a nu permite întoarcerea în România a fostului regim totalitar care a existat până în decembrie 1989 și de a asigura respectarea dispozițiilor Legii nr. 14/2003 [...] și ale Legii nr. 51/1991 [...] și a principiului securității raporturilor juridice, hotărârea pronunțată în primă instanță fiind întru totul în conformitate cu cerințele de la art. 10 și art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului și ale jurisprudenței în materie. [...] ”

30. În al treilea rând, curtea de apel a subliniat că, potrivit art. 19 alin. (2) din Legea nr. 14/2003 (infra, pct. 45), lista cu semnăturile persoanelor care susțineau partidul a cărei înregistrare se solicita trebuia să fie însoțită de o declarație pe propria răspundere a persoanei care o întocmise, care să ateste autenticitatea semnăturilor. Cu toate acestea, a constatat că, în speță, declarația pe propria răspundere depusă la dosar fusese emisă nu de persoana care întocmise lista cu semnăturile susținătorilor, ci de primul reclamant (supra, pct. 18), ceea ce nu respecta cerința textului de lege sus-menționat.

31. În concluzie, curtea de apel a respins recursul reclamantilor ca fiind neîntemeiat.

IV. EVENIMENTELE ULTERIOARE PROCEDURII

32. La 8 august 2013, comitetul s-a întrunit pentru a discuta despre calea de urmat după respingerea de către instanțele naționale a cererii de înregistrare a partidului reclamant. Membrii prezenți au dezbătut necesitatea de a sesiza instanțele naționale cu o nouă cerere de înregistrare după eliminarea art. 6 și art. 9 din statutul partidului, considerate problematice de curtea de apel. Deoarece primul reclamant nu a acceptat eliminarea acestor articole, membrii prezenți au hotărât suspendarea sa din funcție, modificarea numelui comitetului și alegerea lui C.C. (supra, pct. 17) ca nou președinte.

33. La 25 august 2013 a avut loc o adunare generală a membrilor partidului și ai comitetului („adunarea generală”), sub conducerea primului reclamant.

34. Cu acest prilej, s-a supus dezbaterii faptul că la ședința din 8 august 2013 (supra, pct. 32), avuseseră loc schimbări în organizarea și președinția comitetului, în pofida lipsei votului adunării generale, deși obligatoriu pentru a hotărî schimbarea președintelui. Structurii constituite la 8 august 2013 i s-a retras mandatul, iar primul reclamant a fost reales președinte al comitetului.

Ca urmare a votului obținut cu majoritate, primul reclamant a fost mandatat în vederea sesizării Curții cu prezenta cerere.

35. Prin urmare, au avut loc discuții asupra propunerii făcute de C.C. de înființare a unui „comitet de organizare a PCR” responsabil cu demersurile de înregistrare a celui de al doilea reclamant ca un nou partid care nu prezenta nicio legătură cu vechiul PCR. În urma votului, majoritatea a hotărât să nu dea curs acestei propuneri.

V. DEMERSURILE ÎNTREPRINSE DE C.C. ÎN VEDEREA ÎNREGISTRĂRII PARTIDULUI COMUNIST ROMÂN - SECOLUL XXI

36. La o dată neprecizată, s-a constituit un comitet „de organizare și de înregistrare a Partidului Comunist Român”, prezidat de C.C., distinct de comitetul prezidat de primul reclamant. Această structură a elaborat un statut nou în vederea înregistrării unei noi formațiuni politice sub numele de „Partidul Comunist Român”.

37. C.C. și alte persoane, care aveau funcții de conducere în organizațiile regionale de sprijin pentru organizarea partidului, au sesizat instanțele naționale cu o cerere de înregistrare a acestei formațiuni sub numele sus-mentționat.

38. În cererea introductivă de instanță, C.C. indica faptul că partidul a cărui înregistrare se solicita se întemeia pe principiile democrației participative, iar conducătorii trebuiau să asigure aplicarea deciziilor colective și nu să exercite funcții de comandă. Susținea că aceasta era o nouă formațiune politică, care nu intenționa să fie continuatorul fostului PCR și nu revendica o astfel de poziție.

39. Prin hotărârea din 27 noiembrie 2015, Tribunalul București a respins cererea de înregistrare.

40. C.C. a formulat apel. În procedura de apel, a solicitat înregistrarea noului partid sub numele de „Partidul Comunist Român - Secolul XXI” și având inițiale noi.

41. Prin hotărârea definitivă din 27 iunie 2016, curtea de apel i-a admis cererea. Constatând că statutul și programul prezentate erau în conformitate cu dreptul intern și dreptul european în vigoare în acest domeniu, curtea de apel a dispus înregistrarea Partidului Comunist Român - Secolul XXI pe lista partidelor politice.

CADRUL JURIDIC INTERN RELEVANT

I. CONSTITUȚIA

42. Dispozițiile relevante în speță ale Constituției se citesc astfel:

Art. 1
Statul român

„(3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate. “

Art. 8
Pluralismul și partidele politice

„(1) Pluralismul în societatea românească este o condiție și o garanție a democrației constituționale.

(2) Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației. “

Art. 30
Libertatea de exprimare

„(1) Libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor și libertatea creațiilor de orice fel, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, sunt inviolabile.

[...]

(7) Sunt interzise de lege defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ura națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. “

Art. 40
Libertatea de asociere

„(1) Cetățenii se pot asocia liber în partide politice [...].

(2) Partidele sau organizațiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României sunt neconstituționale.

[...]

(4) Asociațiile cu caracter secret sunt interzise. “

Art. 44
Dreptul de proprietate privată

„(1) Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege.

(2) Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. [...]

(3) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

(4) Sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor. [...] ”

II. LEGEA NR. 51/1991 PRIVIND SECURITATEA NAȚIONALĂ

43. Art. 3 lit. h) din Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională („Legea nr. 51/1991“), astfel cum era în vigoare la momentul faptelor, se citește, după cum urmează [a se vedea și *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști)* și *Ungureanu împotriva României*, nr. 46626/99, pct. 25, CEDO 2005-I (fragmente)]:

„Constituie amenințări la adresa securității naționale a României următoarele: [...] h) inițierea, organizarea, săvârșirea sau sprijinirea în orice mod a acțiunilor totalitariste sau extremiste de sorginte comunistă, fascistă, [...] rasiste, antisemite, revizioniste, separatiste care pot pune în pericol sub orice formă unitatea și integritatea teritorială a României, precum și incitarea la fapte ce pot periclita ordinea statului de drept; “

III. NORMELE LEGALE PRIVIND ÎNREGISTRAREA ȘI ACTIVITATEA PARTIDELOR POLITICE

44. Dispozițiile relevante în speță ale Decretului-lege nr. 8/1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice, în vigoare până la 28 aprilie 1996, sunt citate în hotărârea *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști)* și *Ungureanu* (citată anterior, pct. 23).

45. Dispozițiile relevante în speță din Legea nr. 14/2003 a partidelor politice („Legea nr. 14/2003“), așa cum erau în vigoare la data faptelor, au următorul cuprins:

Art. 3

„(1) Pot funcționa ca partide politice numai asociațiile cu caracter politic, constituite potrivit legii, și care militează pentru respectarea suveranității naționale, a independenței și a unității statului, a integrității teritoriale, a ordinii de drept și a principiilor democrației constituționale.

(2) Sunt interzise partidele politice care, prin statutul, programele, propaganda de idei ori prin alte activități pe care le organizează, încalcă prevederile art. 30 alin. (7), art. 40 alin. (2) sau (4) din Constituție [...]. “

Art. 4

„(1) Partidele politice se organizează și funcționează după criteriul administrativ-teritorial.

(2) Sunt interzise constituirea de structuri ale partidelor politice după criteriul locului de muncă, precum și desfășurarea de activități politice la nivelul agenților economici sau al instituțiilor publice. [...] ”

Art. 9

„Fiecare partid politic trebuie să aibă statut și program politic proprii. “

Art. 19

„(2) Lista va fi însoțită de o declarație pe propria răspundere a persoanei care a întocmit-o, care să ateste autenticitatea semnăturilor, sub sancțiunea prevăzută de art. 292 din Codul penal. “

Art. 37

„(1) Partidele politice legal constituite pot proceda la reorganizare.

(2) Reorganizarea poate consta în fuziune, prin absorbție sau contopire, ori în divizare, totală sau parțială. “

**IV. ACTELE NORMATIVE PRIVIND FOSTUL PCR, ADOPTATE DUPĂ
EVENIMENTELE DIN DECEMBRIE 1989**

46. Art. 10 din Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea Consiliului Frontului Salvării Naționale, adoptat la 27 decembrie 1989, este redactat astfel:

„10. Sînt și rămîn dizolvate toate structurile de putere ale fostului regim dictatorial. “

47. Prin Decretul-lege nr. 30/1990, adoptat la 18 ianuarie 1990, toate bunurile PCR au trecut în proprietatea statului, după menționarea faptului că „fostul Partid Comunist Român, în forma, structura și cu regimul vieții interne din timpul dictaturii ceaușiste, a încetat să mai existe o dată cu revoluția din 22 decembrie 1989“.

**DOCUMENTELE RELEVANTE ALE CONSILIULUI
EUROPEI**

48. Comisia europeană pentru democrație prin drept („Comisia de la Veneția”) a elaborat următoarele texte, care dovedesc existența la nivel european a unei mari varietăți de regimuri care reglementează în materie de înregistrare a unei formațiuni politice: „Orientări și raport explicativ în legătură cu legislația privind partidele politice: chestiuni specifice“ [CDL-AD (2004) 007rev, 15 aprilie 2004] și „Raport privind crearea, organizarea și activitățile partidelor politice“ [CDL-AD (2004) 004, 16 februarie 2004; document stabilit pe baza răspunsurilor la un chestionar]. Aceste texte sunt prezentate, în părțile lor relevante în speță, în hotărârea *Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN și alții împotriva Bulgariei* (nr. 2), nr. 41561/07 și 20972/08, pct. 54 și 55, 18 octombrie 2011).

ÎN DREPT

I. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 11 DIN CONVENȚIE

49. Invocând art. 7, 9, 10, 11 și 14 din Convenție, precum și art. 1 din Protocolul nr. 12 la Convenție, reclamantii pretind că refuzul instanțelor interne de a admite cererea lor de înregistrare a celui de al doilea dintre ei pe lista partidelor politice le-a încălcat dreptul la libertatea de asociere.

50. Fiind competentă cu încadrarea juridică a faptelor [*Radomilja și alții împotriva Croației* (MC), nr. 37685/10 și 22768/12, pct. 114 și 126, 20 martie 2018], Curtea consideră că trebuie să examineze afirmațiile reclamantilor numai din perspectiva art. 11 din Convenție, formulat după cum urmează:

„1. Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

2. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protejarea sănătății sau a moralei ori pentru protecția drepturilor și libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat.” “

A. Cu privire la admisibilitate

1. *Asupra excepției Guvernului întemeiată pe caracterul pretins abuziv al cererii*

51. Guvernul invită Curtea să declare cererea inadmisibilă pentru abuz de dreptul de a introduce o acțiune individuală, pe motiv că primul reclamant a omis să o informeze că fusese suspendat din funcția de președinte al comitetului la 8 august 2013 (supra, pct. 32) și că, prin urmare, nu avea calitatea de a o sesiza cu o cerere.

52. Primul reclamant face trimitere la decizia adunării generale din 25 august 2013, ca urmare a căreia fusese restabilit în funcția de președinte al comitetului și fusese autorizat în mod expres să sesizeze Curtea cu prezenta cerere (supra, pct. 34).

53. Curtea reamintește că o cerere poate fi respinsă ca abuzivă, în sensul art. 35 § 3 din Convenție, dacă a fost întemeiată în mod conștient pe fapte false. O informație incompletă și așadar înșelătoare poate fi, de asemenea, calificată ca un abuz al dreptului de recurs individual, în special atunci când privește nucleul cauzei și când reclamantul nu explică suficient nefurnizarea informațiilor relevante [*Gross împotriva Elveției* (MC), nr. 67810/10, pct. 28, CEDO 2014, cu trimiterile ulterioare].

54. În speță, Curtea reține că, între 8 și 25 august 2013, primul reclamant fost în realitate suspendat din funcția de președinte al comitetului. Totuși, în conformitate cu înscrisurile din dosar, la 25 august 2013, în urma unei întruniri a adunării generale, persoana în cauză a fost realeasă în funcția de președinte al comitetului și a obținut un vot de încredere de autorizare pentru a sesiza Curtea cu prezenta cerere (supra, pct. 34), ceea ce a făcut de altfel la 4 decembrie 2013.

55. În acest context, în opinia Curții, comportamentul primului reclamant nu era de natură să inducă în eroare cu privire la un element esențial pentru examinarea cererii. Prin urmare, este necesar să se respingă această excepție a Guvernului.

2. Excepția ridicată de Guvern cu privire la calitatea de victimă a celui de al doilea reclamant

56. Guvernul consideră că cel de al doilea reclamant nu mai este victima încălcării art. 11 din Convenție. Subliniază faptul că, la cererea lui C.C. – care, conform spuselor acestuia, a urmat primului reclamant la președinția comitetului –, curtea de apel a dispus, prin hotărârea definitivă din 27 iunie 2016, înregistrarea Partidului Comunist Român – Secolul XXI (supra, pct. 41).

57. Reclamantii răspund că partidul din urmă este un alt partid decât cel pentru care primul reclamant a fost mandatat pentru a-l înregistra și că singura asemănare dintre cele două formațiuni politice se află în circumstanța că ambele declară că sunt partide comuniste. Aceștia precizează faptul că au cerut înregistrarea unui partid nou, dar care este continuatorul în fapt al PCR înființat în mai 1921, care guvernase țara timp de aproximativ patruzeci de ani, fusese răsturnat de la putere prin violență și pus în imposibilitatea de a funcționa prin confiscarea tuturor bunurilor sale, asasinarea liderului său și arestarea conducătorilor săi.

58. În acest sens, trebuie subliniat că a ști dacă o persoană se mai poate pretinde victima unei preținse încălcări a Convenției implică în esență pentru Curte a face o examinare *ex post facto* a situației persoanei în cauză. În acest sens, Curtea ține seama de principiile consacrate în jurisprudența sa privind pierderea calității de victimă [a se vedea, printre multe altele, *Scordino împotriva Italiei (nr. 1)* (MC), nr. 36813/97, pct. 178-180, CEDO 2006-V]. În special, Curtea reafirmă că o decizie sau o măsură favorabilă reclamantului nu este suficientă în principiu pentru a-i retrace calitatea de „victimă” decât dacă autoritățile naționale au recunoscut, explicit și în substanță, apoi au reparat încălcarea Convenției [*Dalban împotriva României* (MC), nr. 28114/95, pct. 44, CEDO 1999-VI].

59. În speță, Curtea constată că din documentele puse la dispoziția sa reiese că cel de al doilea reclamant și Partidul Comunist Român - Secolul XXI nu au aceeași identitate: cu toate că formațiunea politică din urmă a fost înregistrată la inițiativa unui fost membru al celui de-al doilea reclamant, și

anume C.C., cele două formațiuni politice sus-menționate sunt distincte. În fapt, statutul și programul respective ale celor două formațiuni sunt diferite (supra, pct. 36 și 38) și, de asemenea, pozițiile acestora față de vechiul PCR sunt divergente, Partidul Comunist Român – Secolul XXI demarcându-se clar de acesta din urmă în cererea introductivă de instanță prezentată de C.C., iar cel de al doilea reclamant exprimând, în ceea ce îl privește, dorința de a fi continuatorul acestui partid.

60. În aceste condiții, Curtea nu poate considera că hotărârea curții de apel din 27 iunie 2016, care nu îl privește prin urmare pe cel de al doilea reclamant, reprezintă o măsură favorabilă acestuia, de natură a îndeplini prima condiție impusă de jurisprudența sa în materie (supra, pct. 58). Oricum, nu s-a oferit persoanei în cauză nicio reparație în urma unei eventuale constatări, chiar pe fond, a încălcării dreptului său la libertatea de asociere.

61. Prin urmare, Curtea respinge excepția Guvernului și apreciază că cel de al doilea reclamant se poate pretinde „victimă” în sensul art. 34 din Convenție.

3. *Alte motive de inadmisibilitate*

62. Constatând că acest capăt de cerere nu este în mod vădit nefondat și că nu prezintă niciun alt motiv de inadmisibilitate în sensul art. 35 din Convenție, Curtea îl declară admisibil.

B. Cu privire la fond

1. *Observațiile părților*

(a) Reclamanții

63. Reclamanții revendică posibilitatea ca PCR constituit în 1921 să existe din nou în contextul istoric actual pentru a-și putea apăra trecutul și a propune soluții la problemele societății românești. Afirmă că cel de al doilea reclamant dorește să fie continuatorul acestui partid, care a condus România până în decembrie 1989, nu numai din punct de vedere teoretic și politic, ci și în plan material.

64. Considerând că refuzul instanțelor interne de a dispune înregistrarea celui de al doilea reclamant constituie o ingerință în dreptul lor care decurge din art. 11 din Convenție, reclamanții consideră că deciziile instanțelor naționale se întemeiază pe o interpretare eronată a documentelor prezentate. Or, conform celor declarate de aceștia, documentele constitutive ale celui de al doilea reclamant menționau în mod expres că acesta din urmă se angaja să respecte ordinea juridică, pluralismul politic și Constituția României. Reclamanții adaugă faptul că, în lipsa înregistrării, cel de al doilea reclamant nu poate nici să participe la viața politică, nici să se implice în dezbaterile publice, nici să aibă acces la resursele materiale ale fostului PCR până în 1989

și confiscate de statul român. Conform acestora, restricționarea dreptului la libertatea de asociere a fost excesivă.

(b) Guvernul

65. Guvernul susține că nu a existat nici o ingerință în libertatea de asociere a reclamanților deoarece, potrivit acestuia, cel de al doilea reclamant a fost înregistrat sub numele de „Partidul Comunist Român – Secolul XXI”.

66. Pentru cazul în care Curtea ar considera că a existat o ingerință în dreptul acestora la libertatea de asociere, Guvernul susține că măsura în cauză urmărea un scop legitim, adică protejarea securității naționale, care ar fi putut fi amenințată prin apariția unui partid comunist care prezintă o doctrină similară cu a partidului care guvernase țara în timpul regimului totalitar comunist. Susține, de asemenea, că această măsură viza și protejarea moralei și a drepturilor altora.

67. În continuare, Guvernul arată că instanțele naționale au respins cererea de înregistrare a celui de al doilea reclamant cu motivarea că acesta nu îndeplinea condițiile prevăzute de lege, și aceasta nu doar din motive de nume, de program și de doctrină, dar și din rațiuni formale. În opinia Guvernului, reclamanții aveau posibilitatea de a sesiza instanțele naționale cu o nouă cerere de înregistrare.

68. În sfârșit, Guvernul susține că decizia instanțelor naționale să nu dispună înregistrarea celui de al doilea reclamant ține de marja de apreciere a statelor, având în vedere mai cu seamă miza în cauză, și anume securitatea națională. Precizează că decizia contestată trebuie examinată în lumina contextului deosebit din istoria recentă a României.

2. Motivarea Curții

(a) Cu privire la existența unei ingerințe

69. Curtea constată că pozițiile părților sunt divergente cu privire la problema existenței, în speță, a unei ingerințe în dreptul acestora la libertatea de asociere (supra, pct. 64 și 65).

70. Reamintește că refuzul de a înregistra un partid politic constituie o ingerință în dreptul la libertatea de asociere [*Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu împotriva României*, nr. 46626/99, pct. 27, CEDO 2005-I (fragmente)]. În speță, cererea reclamanților de înregistrare a celui de al doilea reclamant ca partid politic a fost respinsă de către instanțele naționale. În plus, s-a explicat deja anterior (supra, pct. 59 și 60), Partidul Comunist Român – Secolul XXI este o formațiune politică distinctă de cel de al doilea reclamant, astfel încât înregistrarea sa pe lista partidelor politice nu are nicio incidență asupra acestui reclamant.

71. Opinia Curții este prin urmare că refuzul de a înregistra cel de al doilea reclamant ca partid politic reprezintă o ingerință în dreptul reclamanților la libertatea de asociere.

(b) Cu privire la justificarea ingerinței

72. Curtea reamintește că o asemenea ingerință încalcă art. 11 din Convenție dacă nu este „prevăzută de lege”, nu urmărește unul sau mai multe scopuri legitime în privința § 2 și nu este „necesară într-o societate democratică” pentru îndeplinirea scopului sau a scopurilor respective [a se vedea, printre multe altele, *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu*, citată anterior, pct. 28].

(i) Cu privire la întrebarea dacă ingerința era „prevăzută de lege”

73. Curtea reține în primul rând că instanțele interne și-au întemeiat deciziile pe Legea nr. 14/2003, care permitea înregistrarea partidelor politice noi sau reorganizarea partidelor politice deja existente (supra, pct. 26) și care prevedea condițiile de îndeplinit în cererea de înregistrare (supra, pct. 26 și 30). Curtea de apel și-a întemeiat, de asemenea, raționamentul pe art. 3 lit. h) din Legea nr. 51/1991 și pe dispozițiile din Constituție (supra, pct. 29). Ingerința avea prin urmare un temei în dreptul intern (supra, pct. 42, 43 și 45).

74. Calitatea dispozițiilor legale sus-menționate nefiind astfel pusă în discuție de către reclamanți [pentru o descriere a noțiunii de „calitate a legii”, a se vedea *Magyar Kétfarkú Kutya Párt împotriva Ungariei* (MC), nr. 201/17, pct. 93 și 94, 20 ianuarie 2020], Curtea va porni de la principiul că ingerința în cauză era „prevăzută de lege”.

(ii) Cu privire la urmărirea unui scop legitim

75. Curtea consideră că, având în vedere în special experiența totalitară cunoscută de România, măsura în litigiu poate fi privită ca urmărind protejarea securității naționale și protecția drepturilor și libertăților altuia [*Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu*, citată anterior, pct. 37].

*(iii) Cu privire la necesitatea ingerinței într-o societate democratică***(α) Principii generale**

76. Curtea a confirmat în numeroase rânduri rolul primordial jucat de partidele politice care se bucură de libertățile și drepturile recunoscute de art. 11 ca și de art. 10 din Convenție într-un regim democratic. Având în vedere rolul partidelor politice, măsurile luate împotriva acestora afectează atât libertatea de asociere, cât și starea democrației din țara respectivă (*Partidul Republican din Rusia împotriva Rusiei*, nr. 12976/07, pct. 78, 12 aprilie 2011).

77. Excepțiile prevăzute la art. 11 din Convenție necesită, cu privire la partidele politice, o interpretare strictă, numai motive convingătoare și imperative putând justifica restricții privind libertatea lor de asociere. Pentru a evalua într-un astfel de caz existența unei necesități în sensul art. 11 § 2, statele contractante nu dispun decât de o marjă de apreciere redusă, dublată

de un control european riguros, ce se referă în același timp la lege și la deciziile prin care este aplicată, inclusiv cele ale unei instanțe independente (*Partidul Comunist Unit din Turcia și alții împotriva Turciei*, 30 ianuarie 1998, pct. 46, *Culegere de hotărâri și decizii* 1998-I).

78. Cu toate acestea, statele au dreptul – sub rezerva respectării condiției de proporționalitate – să solicite formațiunilor politice care solicită înregistrarea oficială să se conformeze unor formalități legale rezonabile [*Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN și alții împotriva Bulgariei* (nr. 2), nr. 41561/07 și 20972/08, pct. 83, 18 octombrie 2011]. Cu toate acestea, Curtea trebuie să verifice dacă o măsură aparent neutră care împiedică activitățile unui partid politic are în fapt scopul penalizării acestuia ca urmare a opiniilor sau a politicilor pe care le promovează (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Partidul Naționalist Basc – Organizația Regională Iparralde împotriva Franței*, nr. 71251/01, pct. 33 *in fine*, CEDO 2007-II).

79. În plus, un stat contractant la Convenție, în baza obligațiilor pozitive, poate impune partidelor politice, formațiuni destinate să acceadă la putere și să conducă o parte considerabilă din aparatul de stat, datoria de a respecta și de a apăra drepturile și libertățile garantate de Convenție, precum și obligația de a nu propune un program politic în contradicție cu principiile fundamentale ale democrației [*Refah Partisi (Partidul Prosperității) și alții împotriva Turciei* (MC), nr. 41340/98 și alte 3, pct. 103, CEDO 2003-II].

80. Curtea a considerat deja că un partid politic poate desfășura o campanie pentru o schimbare a legislației sau a structurilor legale sau constituționale ale statului cu două condiții: 1) mijloacele folosite în acest scop trebuie să fie sub toate aspectele legale și democratice; 2) schimbarea propusă trebuie să fie ea însăși compatibilă cu principiile democratice fundamentale (*Yazar și alții împotriva Turciei*, nr. 22723/93, 22724/93 și 22725/93, pct. 49, CEDO 2002-II și *Refah Partisi și alții*, citată anterior, pct. 98).

81. În sfârșit, Curtea nu are sarcina de a se substitui instanțelor interne competente, ci de a verifica din perspectiva art. 11 deciziile pe care acestea le-au pronunțat în virtutea puterii lor de apreciere. Nu rezultă că aceasta trebuie să se limiteze la a verifica dacă statul pârât s-a folosit de această putere cu bună-credință, cu grijă și cu rațiune: ingerința în litigiu trebuie examinată în lumina cauzei în ansamblu pentru a stabili dacă era „proporțională cu scopul legitim urmărit” și dacă motivele invocate de autoritățile naționale pentru a o justifica sunt „relevante și suficiente”. Prin urmare, Curtea trebuie să se convingă de faptul că autoritățile naționale au aplicat norme conforme principiilor consacrate la art. 11, bazându-se, în plus, pe o apreciere acceptabilă a faptelor relevante [*Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu*, citată anterior, pct. 49].

(β) Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

82. În speță, Curții îi revine sarcina de a aprecia dacă ingerința în litigiu, și anume respingerea cererii pentru înregistrarea celui de al doilea reclamant

ca partid politic, decisă de către tribunal în hotărârea din 21 februarie 2013 (supra, pct. 19) și aprobată de curtea de apel în hotărârea definitivă din 16 iulie 2013 (supra, pct. 24 - 31), răspundea unei „nevoi sociale imperioase” și era „proporționată față de scopurile legitime urmărite”.

83. Curtea reține de la început că din lectura combinată a deciziilor pronunțate în speță reiese că instanțele naționale au motivat respingerea cererii reclamanților prin două categorii de argumente: pe de o parte, curtea de apel și-a întemeiat hotărârea pe motive formale, și anume faptul că cererea reclamanților nu se încadra în ipotezele prevăzute de lege pentru înregistrarea partidelor politice și nu respecta condițiile impuse prin aceasta din urmă pentru formularea unei cereri valide (supra, pct. 26, 27 și 30); pe de altă parte, cele două instanțe și-au justificat poziția prin motive legate de conținutul statutului și al programului politic ale partidului reclamant, a căror conformitate cu dispozițiile Legii nr. 14/2003, ale Legii nr. 51/1991 și ale Constituției le-au examinat (supra, pct. 19 și 29). În aceste condiții, Curtea va aborda necesitatea ingerinței în litigiu luând în considerare în esență motivele respingerii reținute de instanțele naționale, pe care le va analiza pe rând mai jos (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Partidul Comunist Unit din Turcia și alții*, citată anterior, pct. 52).

– Cu privire la motivele formale reținute pentru a justifica refuzul înregistrării

84. În ceea ce privește cea dintâi categorie de argumente, Curtea subliniază, așa cum făcuse și curtea de apel (supra, pct. 25), că, deși au sesizat instanțele naționale cu o cerere de înscriere a celui de al doilea reclamant pe lista partidelor politice, reclamanții nu doreau să creeze o nouă formațiune politică, ci intenționau să reconstituie un partid care avusese o activitate politică anterior cererii de înregistrare [a se vedea, pentru o situație diferită, *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu*, citată anterior, pct. 51, în care partidul reclamant era o formațiune politică fără activitate politică înainte să depună cererea de înregistrare; a se vedea și *Tsonev împotriva Bulgariei*, nr. 45963/99, pct. 59, 13 aprilie 2006]. În această privință sunt relevante atât statutul partidului reclamant, cât și luările de poziție ale primului reclamant în calitatea sa de președinte al partidului menționat, care demonstrează că persoanele în cauză considerau că cel de al doilea dintre ei era continuatorul fostului PCR, care guvernase România până în decembrie 1989, și că intenționau să readucă la viață acest din urmă partid (supra, pct. 11, 14 și 15).

85. În continuare, Curtea observă că prin cadrul legislativ instituit de Legea nr. 14/2003 erau prevăzute ipotezele în care o formațiune politică putea să fie înscrisă pe lista partidelor politice: fie se constituia o nouă formațiune politică, fie se reorganiza una, caz în care formațiunea politică care urma să fie restructurată trebuia să fi fost anterior constituită legal (supra, pct. 26 și 45). Legea internă prevedea prin urmare în mod clar și precis ipotezele în care o formațiune politică putea să fie înregistrată.

86. Or, în opinia Curții, și așa cum a constatat curtea de apel, cererea reclamanților nu se încadra în niciuna dintre ipotezele prevăzute de lege pentru înregistrarea unui partid politic: nu era o cerere de înregistrare a unui partid nou și nici o cerere de reorganizare a unei formațiuni politice care fusese deja constituită legal. Cu privire la ultimul aspect, Curtea observă că vechiul PCR nu mai funcționa în România începând din decembrie 1989 (supra, pct. 46 și 47) și că prin niciun document aflat la dispoziția sa nu s-a demonstrat că acest partid a fost înregistrat pe lista partidelor politice după decembrie 1989, în conformitate cu prevederile legale care reglementează această chestiune (supra, pct. 44).

87. Curtea observă, în plus, că exista o neregulă – identificată de curtea de apel – în întocmirea documentului care trebuia să ateste autenticitatea semnăturilor susținătorilor celui de al doilea reclamant (supra, pct. 30).

88. Prin urmare, Curtea consideră că, pentru a respinge reclamații, curtea de apel a ținut seama de deficiențele observate în dosarul cererii de înregistrare. Rămâne de stabilit dacă, pe de o parte, cerințele formale invocate de curtea de apel erau justificate și dacă, pe de altă parte, consecințele nerespectării acestora de către reclamanți erau proporționale [a se vedea, în acest sens, *Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN și alții împotriva Bulgariei* (nr. 2), citată anterior, pct. 91].

89. Cu privire la primul aspect, anume ipotezele prevăzute de lege pentru înregistrarea unui partid politic, Curtea reamintește că este rezonabil ca un stat să subordoneze formarea unui partid politic parcurgerii, într-o ordine precisă, a anumitor etape care nu sunt exagerate. Formalitățile cerute pot varia în funcție de factorii istorici și politici specifici fiecărei țări, iar statele dispun de o anumită marjă de apreciere pentru a le stabili. Într-adevăr, există o mare varietate de regimuri care reglementează în acest domeniu în statele membre ale Consiliului Europei [a se vedea *Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN și alții* (nr. 2), citată anterior, pct. 92 și documentele Comisiei de la Veneția la care se face trimitere supra, pct. 48].

90. În speță, este necesar să se țină seama de contextul istoric românesc și de faptul că primul act normativ de reglementare a pluralismului politic într-o societate democratică datează din decembrie 1989. Astfel cum s-a menționat anterior (supra, pct. 86), PCR nu a mai existat oficial de când în România s-a instaurat regimul democratic. În opinia Curții, nu este nejustificat faptul că, mai cu seamă în contextul istoric al cauzei, legislația românească nu permite reconstituirea formațiunilor politice care nu au funcționat niciodată legal într-un regim democratic.

91. Cu privire la obligația legală în legătură cu lista de semnături a susținătorilor formațiunii politice, în opinia Curții, și ținând seama de scopul menționat de lege, și anume să se ateste autenticitatea semnăturilor (supra, pct. 45), nici nu este nerezonabilă în sine cerința ca un petent să anexeze cererii o declarație pe propria răspundere a persoanei care a întocmit lista de semnături în discuție.

92. La al doilea punct, trebuie reamintit că protecția opiniilor și a libertății de a le exprima în sensul art. 10 din Convenție este unul dintre obiectivele libertății de asociere (a se vedea, de exemplu, *Refah Partisi și alții*, citată anterior, pct. 88). În acest context, condițiile formale impuse de către state pentru înscrierea unui partid politic nu trebuie să fie de natură a împiedica respectivul partid să-și promoveze ideile și convingerile politice. Or, în speță, cerințele legale care, potrivit curții de apel, nu fuseseră respectate de reclamânți, sunt în opinia Curții pur neutre în ceea ce privește conținutul și nu vizau în mod specific partidul reclamant. Curtea consideră, prin urmare, că această categorie de argumente opuse cererii reclamantilor nu avea ca scop penalizarea partidului pe motivul opiniilor sau al politicilor pe care le apăra (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Partidul Naționalist Basc – Organizația Regională Iparralde împotriva Franței*, nr. 71251/01, pct. 33 *in fine*, CEDO 2007-II).

93. În ceea ce privește condiția depunerii declarației pe propria răspundere, Curtea consideră că reclamânții o puteau îndeplini prezentând o nouă declarație, emisă de persoana care întocmise lista cu semnăturile susținătorilor, ceea ce nu reprezenta un obstacol disproporționat [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN și alții* (nr. 2), citată anterior, pct. 94 și *Mișcarea pentru regatul democratic împotriva Bulgariei*, nr. 27608/95, decizia Comisiei din 29 noiembrie 1995, nepublicată].

94. Astfel, Curtea apreciază că rațiunile formale opuse de curtea de apel la înregistrarea celui de al doilea reclamant sunt „adecvate și suficiente” și „proporționale cu scopul legitim urmărit”.

– Cu privire la motivele legate de conținutul statutului și al programului politic reținute pentru a justifica refuzul înregistrării

95. În continuare, cu privire la examinarea statutului și a programului politic elaborate de reclamânți, Curtea observă că, făcând referire la statutul și la programul depuse la dosar, curtea de apel a considerat că intenția persoanelor în cauză era de a promova societatea socialistă cu economie de tip socialist în care statul, în numele poporului, avea autoritate deplină asupra economiei naționale (supra, pct. 29). În opinia curții de apel, acest proiect era contrar Constituției, care garanta dreptul la proprietate privată, pluralismul politic și statul de drept. După ce a făcut o apropiere între politica desfășurată de vechiul PCR în timpul regimului totalitar și statutul și programul politic ale partidului reclamant, tribunalul și Curtea de Apel au considerat că intenția reclamantilor de a respecta principiile democratice nu era convingătoare, iar Curtea de Apel a apreciat declarațiile reclamantilor ca fiind pur formale (supra, pct. 19 și 29).

96. Curtea reamintește aici că faptul că un proiect politic este considerat incompatibil cu principiile și structurile actuale ale statului nu este în sine contrar normelor democratice [*Partidul socialist din Turcia (STP) și alții*

împotriva Turciei, nr. 26482/95, pct. 43, 12 noiembrie 2003 și *Partidul socialist și alții împotriva Turciei*, 25 mai 1998, pct. 47, *Culegere 1998-III*]. Astfel, experiența politică a statelor contractante a arătat că, în trecut, partidele politice având scopuri care contraveneau principiilor fundamentale ale democrației nu le dezvăluiseră până să cucerească puterea. De aceea, Curtea a reamintit întotdeauna că nu se poate exclude faptul că programul politic al unui partid ascunde obiective și intenții diferite de cele făcute publice. Pentru siguranță, trebuie comparat conținutul programului respectiv cu acțiunile și pozițiile adoptate de membrii și conducătorii partidului în cauză [*Refah Partisi și alții*, citată anterior, pct. 101; a se vedea, în acest sens, și *Ždanoka împotriva Letoniei* (MC), nr. 58278/00, pct. 120 *in fine*, CEDO 2006-IV].

97. În speță, analizând statutul și programul politic ale partidului reclamant, Curtea observă că aceste texte insistă pe respectarea integrității teritoriale și a ordinii juridice și constituționale a țării, precum și pe principiile democrației, printre care pluralismul politic, și că menționează în mod expres opoziția partidului respectiv față de totalitarism și de orice tip de discriminare (supra, pct. 11 și 13). Curtea notează, de asemenea, că aceste documente nu cuprind niciun pasaj care ar putea fi considerat drept o instigare la violență, la revoltă sau la orice altă formă de respingere a principiilor democratice - un element esențial care trebuie luat în considerare -, și niciun pasaj care ar putea fi perceput ca o chemare la „dictatura proletariatului“ [a se vedea *Partidul socialist din Turcia (STP) și alții*, citată anterior, pct. 45 și, *a contrario*, *Partidul Comunist din Germania împotriva Republicii Federale Germania*, nr. 250/57, decizia Comisiei din 20 iulie 1957, Anuarul I, p. 222].

98. Pentru a stabili dacă instanțele naționale afirmă în mod întemeiat că intențiile adevărate ale reclamantilor erau contrare principiilor democratice, Curtea trebuie să evalueze respectivele documente constitutive în contextul special al cauzei [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Partidul socialist din Turcia (STP) și alții*, citată anterior, pct. 49 și *Gorzeli și alții împotriva Poloniei* (MC), nr. 44158/98, pct. 105, CEDO 2004-I].

99. În această privință, Curtea amintește că necesitatea ingerinței nu se poate justifica numai prin contextul istoric, în speță experiența comunismului totalitar în România până în 1989, cu atât mai mult cu cât există partide comuniste cu o ideologie marxistă în mai multe țări semnatare ale Convenției [*Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu*, citată anterior, 58]. Astfel, în prezenta cauză nu poate ignora că reclamantii nu solicitau simpla creare a unui partid comunist cu o ideologie marxistă [a se vedea, *a contrario*, *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu*, citată anterior, pct. 55 și *Tsonev*, citată anterior, pct. 59]. De fapt, persoanele în cauză susțineau că cel de-al doilea reclamant dorea să fie continuatorul partidului care condusesese România înainte de transmiterea solicitării de înregistrare: acest partid guvernase țara impunând un regim totalitar, care fusese răsturnat în decembrie 1989, ca urmare a unor confruntări violente, pentru a face loc unui

regim democratic [supra, pct. 5; a se vedea, *a contrario*, *Partidul socialist din Turcia (STP) și alții*, citată anterior, pct. 50, în care partidul reclamant fusese dizolvat înainte chiar de primele sale activități, și *Tsonev*, citată anterior, pct. 60]. Reclamanții, procedând astfel, nu s-au disociat concret și în întregime de fostul PCR. Dimpotrivă, deși au întocmit un nou statut și un program politic distinct și deși au indicat că vor să își asume doar unele dintre actele fostului PCR (supra, pct. 21), aceștia au declarat că al doilea dintre ei intenționa să fie continuatorul acestui din urmă partid (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Ždanoka*, citată anterior, pct. 123).

100. Curtea ține seama de faptul că autoritățile interne și-au justificat refuzul prin mențiunea conținută în statut conform căreia partidul reclamant „își asumă continuitatea experienței teoretice și practice, a mișcării muncitorești, socialiste și comuniste din România”, după ce a realizat o apreciere a mijloacelor propuse pentru a atinge scopul partidului reclamant – și anume să pună în aplicare o societate socialistă bazată, în principal, pe proprietatea socialistă asupra mijloacelor de producție (supra, pct. 11) – în lumina declarațiilor reclamanților, potrivit cărora cel de al doilea dintre ei intenționa să fie continuatorul fostului PCR (supra, pct. 25 și 29).

101. Curtea observă și faptul că există în România partide care au o doctrină comunistă (supra, pct. 16 și 41). Prin urmare, dreptul reclamanților de a se constitui într-un partid politic comunist nu este o iluzie, cu atât mai puțin cu cât persoanele în cauză își puteau reface documentele constitutive și cu cât ei înșiși au declarat că voiau să realizeze un nou statut și că nu doreau să reia decât valorile pozitive ale vechiului PCR (supra, pct. 21).

102. În cele din urmă, Curtea observă că a fost amplu motivat pentru reclamanți de către curtea de apel de ce a judecat că cererea lor nu îndeplinea condițiile prevăzute de Legea nr. 14/2003, de Legea nr. 51/1991 și de Constituție și că, de asemenea, a demonstrat în ce fel programul și statutul partidului reclamant contraveneau ordinii constituționale și juridice a țării și în special principiilor fundamentale ale democrației [supra, pct. 25 - 30; a se vedea, pentru o situație diferită, *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu*, citată anterior, pct. 55].

103. În acest context foarte deosebit, având în vedere și marja de apreciere, deși redusă, de care dispun statele, Curtea consideră că analiza instanțelor naționale cu privire la statutul și la programul politic prezentate de reclamanți nu este neîntemeiată. În opinia Curții, motivul respingerii înregistrării respectivilor consta în voința de a împiedica o formațiune politică, care abuzase în mod serios de poziția sa o lungă perioadă de timp instaurând un regim totalitar, să-și folosească în viitor drepturile în mod negativ, și de a evita astfel atingeri ale siguranței naționale a statului sau ale bazelor unei societăți democratice [a se vedea, *mutatis mutandis*, *X împotriva Belgiei*, nr. 8701/79, decizia Comisiei din 3 decembrie 1979, Decizii și rapoarte (DR) 18, p. 251-252]. Respingerea înregistrării avea prin urmare scopul de a preveni un abuz deosebit de grav, deși doar potențial, din partea persoanelor

în cauză, care ar fi constat în nerespectarea principiilor statului de drept și a bazelor democrației.

104. Astfel, Curtea apreciază că rațiunile legate de conținutul textelor fondatoare ale celui de-al doilea reclamant opuse de instanțele naționale la înregistrarea respectivului sunt „adecvate și suficiente” și „proporționale cu scopul legitim urmărit”.

(c) Concluzie

105. Având în vedere faptul că autoritățile naționale considerau în mod întemeiat că ingerința în litigiu răspundea unei „nevoi sociale imperioase” și că aceasta nu era disproporționată față de scopurile legitime urmărite, Curtea concluzionează că refuzul de a înregistra cel de al doilea reclamant poate fi considerat ca fiind „necesar într-o societate democratică”, în sensul art. 11 § 2 din Convenție.

106. Prin urmare, nu a fost încălcat art. 11 din Convenție.

II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 6 DIN CONVENȚIE

107. Reclamanții se plâng de faptul că nu au beneficiat de un proces echitabil pentru a solicita înregistrarea celui de al doilea reclamant. Aceștia reproșează curții de apel nu numai că dăduse o interpretare eronată mijloacelor de probă depuse la dosar, însă și că tratase ca „recurs” contestația formulată de aceștia împotriva hotărârii tribunalului și nu ca „apel”, privându-i astfel de calea de recurs ordinară.

108. Aceștia invocă art. 6 din Convenție, care, în părțile sale relevante, are următorul cuprins:

„Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil [...] a cauzei sale, de către o instanță [...] care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală împotriva sa.”

109. Curtea constată că procedura în litigiu nu privea nici o contestație asupra unor drepturi și obligații cu caracter civil ale reclamanților, nici o acuzație în materie penală împotriva acestora în sensul art. 6 § 1 din Convenție, ci avea ca obiect dreptul celui de al doilea reclamant de a fi înregistrat ca partid politic și de a-și desfășura, ca atare, activitățile politice. Prin urmare, era vorba mai ales de un drept de natură politică, care ca atare nu ține de garanția de la art. 6 § 1 din Convenție [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Refah Partisi (Partidul Prosperității) și alții împotriva Turciei* (dec.), nr. 41340/98 și altele 3, 3 octombrie 2000]. Rezultă că acest capăt de cerere este incompatibil *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției în sensul art. 35 § 3 lit. a) și că trebuie respins în conformitate cu art. 35 § 4.

PENTRU ACESTE MOTIVE, ÎN UNANIMITATE, CURTEA

1. *declară* capătul de cerere formulat în temeiul art. 11 din Convenție admisibil, iar restul capetelor de cerere inadmisibile;
2. *hotărăște* că nu a fost încălcat art. 11 din Convenție.

Redactată în limba franceză, apoi comunicată în scris la 5 mai 2020 în temeiul art. 77 § 2 și § 3 din Regulament.

Andrea Tamietti
Grefier

Jon Fridrik Kjølbro
Președinte