

Décision n° 75
du 26 février 2015

**concernant l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 19, paragraphes
(1) et (3) de la Loi relative aux partis politiques n° 14/2003,**

publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 265 du 21 avril 2015

Résumé

I. En vertu de l'article 146, point d) de la Constitution, la Cour Constitutionnelle de la Roumanie a été saisie de l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 19, paragraphes (1) et (3) de la Loi relative aux partis politiques n° 14/2003, concernant les conditions pour l'enregistrement d'un parti politique, texte qui se lit comme suit : « (1) La liste des signatures de soutien doit préciser l'objet du soutien, la date et le lieu de l'établissement, et, pour les partisans, elle doit comporter le nom et prénom, la date de naissance, l'adresse, le type de carte d'identité, la série et le numéro, le code numérique personnel et la signature. Les partisans de l'inscription d'un parti politique ne peuvent être que les citoyens ayant le droit de vote. (...) (3) La liste doit contenir au moins 25 000 membres fondateurs, résidant dans au moins 18 départements du pays et dans la Municipalité de Bucarest, mais pas moins de 700 personnes pour chacun de ces départements et la Municipalité de Bucarest. »

Dans les motifs de l'exception d'inconstitutionnalité, les auteurs de celle-ci ont soutenu, en substance, que les dispositions de l'article 19, paragraphe (1) de la Loi relative aux partis politiques n° 14/2003 étaient contraires aux dispositions de l'article 26, paragraphe (1) de la Constitution, relatives au droit à la vie intime, familiale et privée, et à celles de l'article 8, paragraphe (2) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, prévoyant les conditions limitatives dans lesquelles l'ingérence de l'autorité publique dans l'exercice d'un droit était autorisée. En effet, en exigeant, pour la constitution du parti politique et aux fins de son enregistrement, l'établissement des listes contenant des données à caractère personnel des membres fondateurs, la loi ne prévoit pas, en revanche, des garanties pour la protection de ces données et ne justifie pas la nécessité de leur collecte et stockage. En outre, cette loi n'établit pas l'obligation des personnes qui devraient

recueillir ces données d'avoir, simultanément, la qualité d'opérateurs de données à caractère personnel.

En ce qui concerne les dispositions de l'article 19, paragraphe (3) de la Loi n° 14/2003, on a affirmé qu'elles généraient une ingérence sur l'exercice du droit d'association, tel que régi par l'article 40 de la Constitution et par l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'établissement d'un seuil de représentativité à la fois au niveau national et au niveau régional ne peut pas se justifier en invoquant l'article 8, paragraphe (2) de la Loi fondamentale, relatif au rôle constitutionnel du parti politique, car il peut être atteint même sans imposer un certain seuil de représentativité.

II. En procédant à l'examen de l'exception d'inconstitutionnalité, la Cour a retenu ce qui suit :

1. En ce qui concerne la critique d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 19, paragraphe (1) de la Loi n° 14/2003, la Cour a constaté que les allégations des auteurs de l'exception d'inconstitutionnalité étaient mal-fondées. En effet, l'opération de collecte des données à caractère personnel des signataires de la liste de soutien est effectuée par une ou plusieurs personnes spécialement désignées à cet effet par l'acte constitutif du parti politique en cours d'enregistrement et qui a/ont la qualité de membres de celui-ci, la véracité de ces données étant assumée par la signature volontaire du membre fondateur et confirmée par la déclaration sur l'honneur de celui/ceux qui les recueille(nt). L'obligation d'établir ces listes de signatures incombent au parti politique en question, qui doit se préoccuper de son accomplissement et de vérifier, par ses propres moyens, de la bonne foi de la personne/des personnes désignées et de respecter, en conséquence, le secret sur le contenu des données recueillies. Par conséquent, la façon dont la personne désignée à cette fin entend remplir son obligation émanant de l'organe exécutif du parti politique en cours d'enregistrement ne saurait constituer en soi un problème d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 19, paragraphe (1) de la Loi n° 14/2003. La Cour a également retenu que la soumission de ces listes était nécessaire uniquement pour vérifier, par l'instance judiciaire, le respect des conditions légales relatives à l'enregistrement des partis politiques, sans que l'on pût raisonnablement soutenir que ces données pourraient aussi être utilisées à d'autres fins ou qu'elles ne seraient pas stockées dans le respect de la législation en la matière.

2. En ce qui concerne la solution législative consacrée par l'article 19, paragraphe (3) de la Loi n° 14/2003, relative au nombre minimum de 25 000 membres fondateurs comme condition nécessaire à l'enregistrement d'un parti politique, la Cour a retenu que les allégations des auteurs de l'exception étaient fondées. Estimant que la réglementation critiquée constitue une ingérence de la part des autorités de l'État dans le droit d'association, la Cour Constitutionnelle a examiné, en effectuant le test de proportionnalité, si elle trouvait sa justification sous la rigueur des exigences indiquées par la Cour Européenne des Droits de l'Homme et la Commission de Venise, test visant à vérifier si l'ingérence était prévue par la loi (y compris les critères de qualité de la loi), s'il y avait un but légitime et si la mesure était appropriée, nécessaire dans une société démocratique et si elle préservait un juste équilibre entre les intérêts collectifs et individuels.

En ce qui concerne la première condition, celle de la légalité de la solution juridique contestée, la Cour a constaté qu'elle avait été initialement prévue par le Décret-Loi n° 8/1989 concernant l'enregistrement et le fonctionnement des partis politiques et des organisations de citoyens en Roumanie, publié au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 9 du 31 décembre 1989, étant rapportée à un nombre de 251 membres fondateurs. Par la Loi relative aux partis politiques n° 27/1996, ce nombre est monté à 10 000, pour que par la nouvelle loi de 2003 – la Loi relative aux partis politiques n° 14/2003 –, il soit porté à 25 000. Selon l'exposé des motifs, exprimés à l'occasion de l'adoption de ce dernier acte normatif, en augmentant de manière significative, du minimum 10 000 à 25 000 membres fondateurs, le législateur a voulu éviter « la création de partis à faible représentativité ou de partis régionaux », visant la création de « partis capables de présenter des listes de candidats dans la plupart des départements du pays ». En effet, si cette mesure est, évidemment, prévue par la loi, tout en étant accessible, claire et prévisible, ayant à la fois un objectif légitime, qui consiste à garantir la représentativité du parti politique parmi les électeurs, la Cour a constaté que celle-ci, bien qu'elle fût appropriée en ce sens que, d'un point de vue abstrait, elle pouvait conduire à la réalisation du but proposé, elle n'était pas nécessaire dans une société démocratique. Autrement dit, l'exigence d'un nombre minimum de 25 000 membres fondateurs, domiciliés dans au moins 18 départements et dans la Municipalité de Bucarest, mais pas moins de 700 personnes pour chacun de ces départements et la Municipalité de Bucarest, comme une des conditions formelles pour l'accomplissement de la procédure légale d'enregistrement d'un parti politique, présente un caractère excessif, disproportionné dans l'actuel contexte sociopolitique du pays et par rapport aux mesures légales en vigueur concernant le

financement public des partis politiques et des campagnes électorales, ainsi que la représentation parlementaire des électeurs. En examinant les raisons exposées par le législateur lors de l'adoption de la Loi n° 14/2003, la Cour Constitutionnelle a constaté qu'elles ne correspondaient plus à l'état actuel de la société roumaine, marquée par une évolution politico-historique normale d'une démocratie installée à la fin de l'année 1989. En effet, si le risque de créer un très grand nombre de partis politiques, de « la dévalorisation » de l'idée de parti politique, de la fragmentation de la représentation parlementaire de ceux-ci et d'une charge excessive pour le budget de l'État en raison du financement public de ceux-ci représentait une justification acceptable dans le contexte sociopolitique des années 1990, la Cour observe que c'est précisément au cours de cette période que le nombre minimum de membres fondateurs requis pour l'enregistrement d'un parti politique était le plus bas de toute l'histoire évolutive de la législation en la matière, c'est-à-dire de 251 membres (entre 1989 et 1996), pour augmenter ensuite à 10 000 (entre 1996 et 2003). Ensuite, 14 ans après les événements de décembre 1989, qui ont marqué le changement du régime communiste et le passage à l'État démocratique, le législateur, en 2003, a augmenté de nouveau, sensiblement, ce nombre, en invoquant des raisons de la même nature. Or, les circonstances envisagées à un moment donné par le législateur ne figurent plus aujourd'hui, en ce sens qu'il n'existe plus de risque d'une « dévalorisation » de l'idée de parti politique ou de l'inflation de partis politiques, avec toutes les conséquences envisagées lors de l'adoption de la loi. Par ailleurs, la Cour a constaté qu'une partie significative des aspects problématiques envisagés par le législateur afin de limiter le nombre de partis politiques, à savoir la fragmentation parlementaire ou leur financement par le budget de l'État, trouvait des solutions justement dans les règlements en vigueur adoptés dans ces matières. Les possibles effets négatifs qui découleraient dans l'absence de l'adoption de la mesure légale examinée sont, donc, contrebalancés par l'existence d'instruments juridiques appropriés, de sorte que cette condition ne trouve plus sa raison.

La Cour a ainsi considéré qu'il n'existait pas de juste équilibre entre les intérêts collectifs et individuels, puisque, par la condition de représentativité élevée, le droit subjectif des personnes intéressées à constituer un parti politique connaissait une limitation drastique, qui dépassait les possibles avantages créés par l'adoption de la règle (voir, en ce sens, la Décision n° 266 du 7 mai 2014, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 464 du 25 juin 2014, point 23). En outre, pour établir et conserver un juste équilibre, le législateur doit recourir à l'ingérence la plus réduite dans le droit d'association. Or, en l'espèce, la condition du nombre minimum de membres

fondateurs et de leur dispersion territoriale a dépassé ce qui est juste et équitable au regard du droit fondamental protégé – le droit d'association.

Pour ces raisons, la Cour a constaté que les dispositions de l'article 19, paragraphe (3) de la Loi n° 14/2003 régissaient une mesure qui, par rapport au stade actuel de l'évolution de la société roumaine, ne correspondait plus à ses exigences de nécessité et que, par son caractère excessif, elle entraînait l'impossibilité de l'exercice effectif du droit d'association, ce qui équivalait à une atteinte à la substance même de ce droit. Cela étant, les dispositions de l'article 19, paragraphe (3) de la Loi relative aux partis politiques affectent le droit d'association, garanti par l'article 40 de la Constitution. Par conséquent, à la majorité de voix, la Cour a fait droit à l'exception d'inconstitutionnalité et a constaté que les dispositions de l'article 19, paragraphe (3) de la Loi relative aux partis politiques n° 14/2003 étaient inconstitutionnelles.

La Cour a en outre retenu que l'article 61 de la Constitution conférait au Parlement l'attribut de la souveraineté en matière de législation, celui-ci étant « l'organe représentatif suprême du peuple roumain et la seule autorité législative du pays ». Par conséquent, pour écarter le vice d'inconstitutionnalité, le législateur, dans le cadre de sa marge limitée d'appréciation, devra réexaminer les dispositions de l'article 19, paragraphe (3) de la Loi n° 14/2003 aux fins de la réduction du nombre minimum de membres fondateurs signataires des listes de soutien pour l'enregistrement d'un parti politique et de la reconfiguration de la condition de dispersion territoriale, en veillant à ce que toutes les conditions justifiant ces ingérences de l'Etat dans le droit d'association soient remplies.

III. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour a fait droit à l'exception soulevée concernant les dispositions de l'article 19, paragraphe (3) de la Loi relative aux partis politiques n° 14/2003 et a constaté qu'elles étaient inconstitutionnelles. La Cour a rejeté l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 19, paragraphe (1) de la Loi relative aux partis politiques n° 14/2003.