

Cristina ANDREESCU*

Cauza TÓKÉS c. ROMÂNIEI

(Cererile nr. 15976/16 și 50461/17)

HOTĂRÂREA

Art 10 • Libertatea de exprimare • Avertizment dat unui deputat european pentru arborarea steagurilor unei minorități naționale pe o clădire în care se afla biroul său fără să obțină o autorizație de publicitate • Arborarea de steaguri contestate legate de discursul politic • Lipsa unei analize cuprinzătoare și conformă criteriilor stabilite prin jurisprudența Curții în determinarea naturii și contextului mesajului în cauză • Lipsa unor motive pertinente și suficiente

STRASBOURG

27 aprilie 2021

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (secția a patra), în Camera compusă din: Yonko Grozev, *președinte*, Tim Eicke, Iulia Antoanella Motoc, Armen Harutyunyan, Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Pere Pastor Vilanova, Ana Maria Guerra Martins, *judecători*, și Andrea Tamietti, *grefier al secției* [...] pronunță următoarea hotărâre, adoptată la această dată:

INTRODUCERE

1. În cererile sale reclamantul, care aparține minorității maghiare din România, susține că impunerea ca sancțiune a unui avertisment pentru că a arborat steagurile Ținutului Secuiesc și a *Partiumului* pe clădirea în care se află biroul său a adus atingere dreptului său la libertatea de exprimare garantată de articolul 10 din Convenție.

ÎN FAPT

2. Reclamantul s-a născut în 1952 și locuiește în Oradea. El a fost reprezentat de

* *Doctor în Științe Politice, Școala Națională de Științe Politice și Administrative*
Email: landofcy@gmail.com
Manuscris primit la 25 iunie 2021.

dl. E. Kincses, avocat din Târgu Mureș.

3. Guvernul a fost reprezentat de agentul său, dl. O. Ezer, din Ministerul Afacerilor Externe.

4. Reclamantul este un om politic cunoscut în România. Cu ocazia alegerilor europene din 2009, el a fost ales deputat în Parlamentul European pe lista partidului Uniunii Democratice Maghiare din România. Cu ocazia alegerilor europene din mai 2014, a fost reales pe lista partidului Fidesz din Ungaria.

5. Reclamantul avea un birou în Oradea, în România.

I. CIRCUMSTANȚELE CERERII NR. 15976/16

6. Pe 18 iunie 2014, reclamantul a arborat un steag al Ținutului Secuiesc¹ de dimensiunea de 2 m pe 1 m pe clădirea în interiorul căreia se afla biroul său.

7. Printr-un proces-verbal din 20 august 2014, poliția locală din Oradea („poliția”) a impus reclamantului o sancțiune contravențională sub forma unui avertisment pe motiv că a afișat un steag publicitar, și anume steagul Ținutului Secuiesc, fără să obțină în prealabil o autorizație temporară de publicitate, încălcând articolul 49 § 1 a) din legea nr 185/2013 privind amplasarea și autorizarea mijloacelor publicitare („legea nr 185/2013” – paragraful 29 de mai jos). Poliția a precizat de asemenea în acest proces-verbal că „steagul publicitar [trebuie să fie] înlăturat de pe peretele clădirii în care se află biroul de parlamentar” înainte de 28 august 2014.

8. Reclamantul a contestat procesul-verbal de contravenție la tribunalul de primă instanță din Oradea („tribunalul de primă instanță”). El a indicat că era membru al Parlamentului european, că se afla în majoritatea timpului la Bruxelles și la Strasbourg și că avea un birou la Oradea pe care îl închiriasse de la proprietar pentru durata mandatului său. El a explicat că steagul secuiesc este un simbol istoric utilizat de cetățenii ce aparțin acestei etnii, că este un element al identității lor și că aparține patrimoniului cultural al regiunii locuite de secui.

9. El a arătat că nu există dispoziții legale care să interzică arborarea steagului secuiesc pe imobile particulare și că legislația privind steagul național al României se referă la imobilele în care se află autorități publice și nu conține nicio interdicție privind afișarea altor steaguri pe alte edificii. El susține că steagul în cauză nu poate fi considerat steag publicitar, că nu face referință la niciun produs comercial, că dispozițiile legii nr. 185/2013 nu erau aplicabile și că astfel el nu trebuia să ceară autorizație prealabilă pentru a-l afișa. El a adăugat că în Constituția României este garantat dreptul minorităților naționale de a-și utiliza simbolurile, drept protejat de asemenea, potrivit lui, de Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale (paragraful 41 de mai jos).

10. Reclamantul a atașat la dosar copii ale unei decizii ale parchetului de pe lângă tribunalul de primă instanță din Sighișoara și ale unei decizii a curții de apel din Târgu

1 Ținutul Secuiesc este o regiune istorică și etnografică transilvăneană, din România, în care trăiesc majoritatea secuilor din Transilvania, populație de limbă maghiară majoritară la nivel local. Trebuie observat că în România cei recunoscuți ca minoritate națională prin legea privind statutul minorităților sunt maghiarii; secuii sunt o etnie din cadrul minorității maghiare.

Mureș luate în cauze altele decât ale sale, în care se menționează că steagul secuiesc era simbolul acestei comunități istorice și că el include simbolurile acesteia (paragrafele 35-36 de mai jos). El a atașat la dosar și un extras din raportul Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) privind România care menționa că Ținutul Secuiesc a fost istoric o entitate juridică (paragraful 42 de mai jos) și a susținut că acest raport critica reacțiile politice și juridice la adresa arborării steagului secuiesc.

11. Printr-o decizie din 26 ianuarie 2015, tribunalul de primă instanță a respins contestația reclamantului. Acesta a amintit întâi că articolul 3 din legea nr. 185/2013 definește mijloacele de publicitate ca fiind un „ansamblu de elemente constructive folosite în scopul prezentării unei activități comerciale, industriale, artizanale sau liber-profesioniste ori a unui eveniment” și steagul publicitar ca fiind o „piesă de stofă, pânză sau material plastic atașată la un suport lance, catarg sau stâlp, purtând culori, embleme, simboluri sau mesaje publicitare” (paragraful 29 de mai jos). A observat apoi că, potrivit articolului 4 din legea nr. 75/1994 privind arborarea drapelului României, intonarea imnului național și folosirea sigiliilor cu stema României de către autoritățile și instituțiile publice (legea nr. 75/1994” – paragrafele 32 de mai jos), „drapelul României poate fi arborat de persoane fizice la domiciliul sau reședința lor, precum și de persoane juridice, (...), la sediile acestora” și că potrivit articolului 7 din aceeași lege „drapelele altor state se pot arbora pe teritoriul României numai împreună cu drapelul național și numai cu prilejul vizitelor cu caracter oficial de stat, al unor festivități și reuniuni internaționale, pe clădiri oficiale și în locuri publice stabilite cu respectarea prevederilor prezentei legi”.

12. Tribunalul de primă instanță a observat apoi că rezultă din fotografiile atașate la dosar că reclamantul arborase un steag ce conținea simboluri secuiești care nu putea fi considerat ca drapel al unui alt stat, în sensul legii nr. 75/1994, deoarece nu există un Stat Secuiesc recunoscut ca atare.

13. Potrivit tribunalului de primă instanță, trebuia deci determinat dacă steagul în cauză constituie o publicitate temporară în sensul legii nr. 185/2013. În această privință, tribunalul a observat că publicitatea temporară este definită ca „publicitate realizată cu ocazia unor evenimente, manifestații culturale sau sportive, precum și pentru acțiuni de promovare de produse sau activități”. El a considerat că, „prin arborarea steagului secuiesc, reclamantul intenționa să atragă atenția publicului și să-l informeze privind activitățile și evenimentele pe care dorea să le organizeze, astfel încât arborarea respectivului steag era făcută cu scop publicitar”. Tribunalul a indicat că arborarea steagului secuiesc în spațiul public, inclusiv pe imobile particulare, era reglementată prin legea nr. 185/2013 și că o autorizație de publicitate temporară era necesară. Dat fiind că reclamantul nu demonstrase că obținuse o astfel de autorizație prealabilă, a estimat că faptele în cauză au constituit o contravenție. A observat în final că sancțiunea de avertisment care fusese impusă reclamantului era proporțională cu nivelul de pericol social al faptelor incriminate și că era sancțiunea cea mai ușoară prevăzută de lege.

14. Reclamantul a făcut apel la această hotărâre, susținând că sancțiunea impusă nu avea bază legală. El a contestat clasificarea steagului secuiesc ca steag publicitar. A indicat că acest steag era un simbol al comunității istorice secuiești care conținea elemente utilizate pentru prima dată cu circa patru sute de ani în urmă, și că nu putea fi considerat

un steag de publicitate. El a menționat că rolul de simbol și de drapel al Ținutului Secuiesc al respectivului steag a fost subliniat, potrivit lui, de către curtea de apel din Brașov în decizia dată la 31 ianuarie 2014 într-o cauză diferită de a sa (paragraful 39 de mai jos). A adăugat că folosirea steagului în cauză ca simbol și patrimoniu cultural era garantată de Constituție și de Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale (paragraful 41 de mai jos).

15. Reclamantul a explicat că legea nr. 185/2013 definește noțiunea de „publicitate”, și arborarea steagului în cauză nu putea, potrivit lui, să fie interpretată ca o formă de publicitate așa cum este ea definită de această lege și că tribunalul nu poate extinde sensul pe care legiutorul a dorit să îl dea acestei noțiuni prin lege. El s-a referit la articolul 10 din Convenție și la deciziile date de Curte în cauzele *Vajnai c. Ungariei* (nr. 33629/06, CEDO 2008), *Noé, Vajnai și Bakó c. Ungariei* (nr. 24515/09 și alte două, 23 septembrie 2014), *Vajnai c. Ungariei* (nr. 6061/10, 23 septembrie 2014) și *Horváth și Vajnai c. Ungariei* (nr. 55795/11 și 55798/11, 23 septembrie 2014). El a observat că nu exista nicio dispoziție legală care să interzică afișarea steagului secuiesc pe imobile particulare. A subliniat că tribunalul de primă instanță nu a răspuns argumentelor sale bazate pe documente internaționale și jurisprudența internă. A repetat că, oprindu-l să folosească simbolurile secuiești, autoritățile au adus atingere dreptului său la libertatea de exprimare.

16. Referindu-se la definiția dată de legea nr. 185/2013 noțiunii de publicitate temporară, poliția locală a răspuns că prin arborarea steagului în litigiu reclamantul a încercat să atragă atenția publicului și să-l informeze privind activitățile și evenimentele pe care dorea să le organizeze. Ea a explicat că, dat fiind acest scop, avea sens ca respectivul steag să fie clasificat ca steag publicitar. A arătat că în temeiul articolului 40 din legea nr. 185/2013 toate persoanele fizice, inclusiv reclamantul, aveau dreptul la publicitate temporară, adăugând că în această situație nimic nu l-a împiedicat pe reclamant să sesizeze autoritățile publice locale cu o cerere de autorizare de publicitate temporară pentru ca acestea să stabilească amplasarea unui mijloc publicitar temporar, în acest caz steagul secuiesc.

17. Printr-o decizie definitivă din 27 noiembrie 2015, publicată pe 4 ianuarie 2016, tribunalul județean din Bihor („tribunalul județean”) a respins apelul reclamantului și a confirmat consistența motivelor menționate în decizia dată de prima instanță. Acesta a adăugat că arborarea steagului ce conținea simbolurile secuiești a avut loc pentru a atrage atenția publicului asupra destinației spațiului în cauză, și astfel a avut un scop publicitar în sensul definiției date de articolul 3 o) din legea nr. 185/2013. A adăugat că arborarea în spațiul public, pe clădiri private, a unui steag ca cel în cauză nu este interzisă de lege. Cu toate acestea, arborarea acestui steag trebuie să aibă loc cu respectarea dispozițiilor legale, inclusiv cele care impun obținerea unei autorizații de publicitate.

II. CIRCUMSTANȚELE CERERII NR. 50461/17

18. În decembrie 2015, reclamantul a arborat pe clădirea în care se afla biroul său steagul *Partiumului*², și anume un steag alb pe care sunt imprimate crucea dublă și cele

² Cuvântul *Partium* se referă la regiunile din Regatul Ungariei istorice care se întindeau la vestul și nordul

patru linii roșii care reprezintă cele patru râuri care traversează regiunea. Acest steag a fost arborat alături de steagul secuiesc, de drapelul național al României, de drapelul național al Ungariei și de drapelul Uniunii Europene.

19. Printr-un proces-verbal de contravenție din 16 decembrie 2015, poliția a impus reclamantului o sancțiune contravențională, și anume un avertisment, pe motiv că ar fi arborat „pe peretele [clădirii în care se află] biroul parlamentar” un steag clasificat ca fiind publicitar: un steag alb cu crucea dublă și cele patru linii roșii, fără să fi obținut în prealabil o autorizație de publicitate temporară, cu încălcarea articolului 49 § 1 a) din legea nr. 185/2013. Procesul-verbal cerea de asemenea ca „steagul publicitar [să fie] înlăturat de pe peretele [clădirii în care se află] biroul parlamentar” până la 28 decembrie 2015.

20. Reclamantul a contestat acest proces-verbal de contravenție la tribunalul de primă instanță, susținând că legea nr. 185/2013 (paragraful 29 de mai jos) reglementa panourile publicitare și publicitatea așa cum este ea definită prin respectiva lege și că, în opinia sa, aceasta nu era aplicabilă în cauză. El a menționat de la bun început că era membru al Parlamentului European, că se afla în majoritatea timpului la Bruxelles și la Strasbourg și că avea un birou la Oradea închiriat pe durata mandatului. După ce a descris pe scurt istoria steagului în cauză, el a susținut că legea nr. 185/2013 privind mijloacele publicitare nu este aplicabilă steagurilor care afișează simboluri istorice. În opinia sa, noțiunea de publicitate așa cum este ea definită prin legea nr. 185/2013 nu se aplică steagurilor precum cel arborat în acest caz, având în vedere că scopul arborării sale nu era de a facilita cunoașterea și aprecierea de către consumatori a unor produse și servicii.

21. El a adăugat că arborarea steagurilor simbolice ale unei minorități nu era interzisă de legea nr. 75/1994 și de Hotărârea Guvernului nr. 1157/2001 pentru aprobarea Normelor privind arborarea drapelului României, intonarea imnului național și folosirea sigiliilor cu stema României („Hotărârea Guvernului nr. 1157/2001”) și că nu exista nicio dispoziție legală care să interzică arborarea steagului în cauză pe imobilele particulare. El a susținut că tot ce nu este interzis de lege este permis. A invocat articolul 10 din Convenție și jurisprudența Curții citată în paragraful 14 de mai sus, cât și articolul 30 din Constituția României (paragraful 28 de mai jos). El a observat în final că prin impunerea sancțiunii în litigiu, autoritățile locale au încălcat tratatul de bază româno-ungar, potrivit căruia părțile se angajau să respecte moștenirea culturală și istorică a minorităților naționale.

22. Printr-o decizie din 27 aprilie 2016, tribunalul de primă instanță a respins contestația reclamantului cu o motivare similară celei prezentate în decizia din 26 ianuarie 2015 (paragrafele 11 și 12 de mai sus). El a explicat că reclamantul a arborat un steag care conținea simboluri secuiești și astfel nu făcea parte din categoria drapelelor aparținând unui Stat recunoscut ca atare. În temeiul articolului 3 j), s) și t) din legea nr. 185/2013, a considerat că prin arborarea respectivului steag, reclamantul a intenționat să atragă atenția publicului și să îl informeze privind activitățile și evenimentele pe care dorea să le organizeze, astfel încât steagul în cauză trebuia clasificat ca steag publicitar.

23. Tribunalul a indicat că arborarea steagului secuiesc în spațiul public, inclusiv pe imobile particulare, este reglementată de legea nr. 185/2013 și necesită o autorizație de

principatului Transilvaniei și fuseseră alipite acesteia după cucerirea Ungariei centrale de către turci. Aceste regiuni fac parte astăzi din Ungaria orientală, Ucraina subcarpatică și România occidentală.

publicitate temporară. Cum reclamantul nu a demonstrat că a obținut în prealabil o astfel de autorizație, tribunalul a considerat că faptele în cauză constituiau o contravenție. A observat în final că sancțiunea avertismentului care a fost impusă reclamantului a fost proporțională cu nivelul de pericol social al faptelor și că era sancțiunea cea mai ușoară prevăzută de lege.

24. Reclamantul a făcut apel la această hotărâre. El a reiterat motivele contestației și a subliniat că sancțiunea impusă nu era prevăzută de o lege care să respecte cerința de previzibilitate. A adăugat că, printr-o decizie din 29 ianuarie 2016 luată într-o cauză diferită, tribunalul județean din Târgu Mureș a considerat că steagul Ținutului Secuiesc nu putea fi considerat a fi un steag publicitar (paragraful 37 de mai jos).

25. Printr-o decizie definitivă din 6 februarie 2017, tribunalul județean a respins apelul reclamantului și a confirmat corectitudinea deciziei date de prima instanță. Acesta a indicat că tribunalul de primă instanță a hotărât în mod întemeiat că steagul în cauză nu era un drapel al unui alt Stat, în sensul legii nr. 75/1994, și că era un steag publicitar, în sensul articolului 3 t) din legea nr. 185/2013. A observat că arborarea steagului care conținea simboluri secuiești a fost făcută pentru a atrage atenția publicului asupra destinației spațiului în cauză, și astfel a avut un scop publicitar în sensul definiției date de articolul 3 o) din legea nr. 185/2013. A adăugat că arborarea unui steag ca cel în cauză în spațiul public pe clădiri private nu este interzisă de lege, dar trebuia să aibă loc cu respectarea dispozițiilor legale, mai precis cea care impune obținerea unei autorizații de publicitate.

26. Deoarece reclamantul nu înlăturase de pe clădire steagul *Partiumului*, la 6 februarie 2020 primăria Oradea a început o acțiune împotriva reclamantului pentru a-l obliga să înlătore respectivul steag. La data (aprilie 2020), conform ultimelor informații în posesia Curții, această procedură era în desfășurare în fața tribunalului intern de primă instanță.

27. În urma unui control efectuat de poliție, la 24 februarie 2020 reclamantul a înlăturat el însuși steagurile, fără intervenția autorităților.

CADRUL JURIDIC ȘI PRACTICILE INTERNE RELEVANTE

I. DREPTUL ȘI PRACTICILE INTERNE RELEVANTE

A. Dreptul intern

1. Constituția

28. Articolele din Constituție relevante în cauză sunt următoarele:

Articolul 6

Dreptul la identitate

- 1) Statul recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase.
- 2) Măsurile de protecție luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității

persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români.

Articolul 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.

(...)

2. Legea nr. 185/2013

29. Dispozițiile relevante în cauză din legea nr. 185/2013 publicată în Monitorul Oficial la 5 iulie 2013, aflate în vigoare la data faptelor, sunt următoarele:

Articolul 1

Prezenta lege stabilește cadrul legal care stă la baza exercitării activității de amplasare a mijloacelor de publicitate în localități, inclusiv în zona drumurilor publice din România, în vederea asigurării condițiilor pentru un cadru construit coerent, armonios, sigur și sănătos, pentru protecția valorilor mediului natural și antropic, pentru prezervarea calității peisajului și a cerințelor privind asigurarea calității în construcții

Articolul 2

Prevederile prezentei legi se aplică autorităților administrației publice centrale și locale, precum și tuturor persoanelor fizice și juridice implicate în activitatea de publicitate.

Articolul 3

În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

(...)

b) aviz - act tehnic cu caracter obligatoriu, emis de structura de specialitate a administrației publice locale, în urma unei proceduri de analiză a proiectului tehnic și a oportunității din punct de vedere urbanistic, pentru amplasarea mijloacelor de publicitate temporară, având structuri fără fundație;

(...)

j) mijloace de publicitate - ansamblu de elemente constructive folosite în scopul prezentării unei activități comerciale, industriale, artizanale sau liber-profesioniste ori a unui eveniment;

(...)

o) publicitate - totalitatea modalităților și instrumentelor specifice utilizate pentru a facilita cunoașterea și aprecierea de către consumatori a anumitor produse, servicii sau pentru a informa publicul asupra unor evenimente, a destinației unor spații, lansări de produse, deschideri de magazine și altele asemenea, precum și orice formă de prezentare a unei activități comerciale, industriale, artizanale sau liber-profesioniste având ca scop promovarea vânzării de bunuri și servicii, de drepturi și obligații;

(...)

s) publicitate temporară - publicitate realizată cu ocazia unor evenimente, manifestații culturale

sau sportive, precum și pentru acțiuni de promovare de produse sau activități;

(...)

t) steag publicitar - piesă de stofă, pânză sau material plastic atașată la un suport lance, catarg sau stâlp, purtând culori, embleme, simboluri sau mesaje publicitare;

(...)

SECȚIUNEA A 5-A

Reguli generale privind amplasarea bannerelor și steagurilor publicitare

Articolul 35

Amplasarea de bannere care conțin anunțuri privind promovarea de evenimente culturale, economice, științifice, activități comerciale și altele de această natură se avizează pe baza documentației privind rezistența elementelor de susținere, precum și cu acordul proprietarului elementelor de susținere utilizate în acest scop.

Articolul 37

1) Steagurile publicitare montate pe catarg și pe stâlpi, la înălțimea minimă de 2,50 m de la cota terenului amenajat, se amplasează numai în locuri în care nu împiedică vizibilitatea circulației rutiere.

(...)

SECȚIUNEA A 8-A

Reguli generale privind publicitatea temporară și proiectele publicitare speciale

Articolul 40

1) Orice persoană fizică sau juridică poate beneficia de dreptul la publicitate temporară, în condițiile prezentei legi.

2) Amplasarea mijloacelor de publicitate temporară se va stabili în baza avizului sau a autorizației de construire emise de autoritățile publice locale.

Capitolul VI

Sanctiuni

Articolul 49

1) Constituie contravenții următoarele fapte:

a) amplasarea mijloacelor de publicitate fără aviz pentru publicitatea temporară ori cu nerespectarea prevederilor acestuia și a documentației tehnice care a stat la baza eliberării avizului, precum și montarea panourilor publicitare cu structură proprie și elemente de susținere care necesită fundație la înălțime de mai puțin de 2,25 m ;

(...)

CAPITOLUL VII

Dispoziții tranzitorii și finale

Articolul 54

1) În vederea asigurării respectării prevederilor Regulamentului local privind amplasarea mijloacelor de publicitate cu situația de fapt din teren, autoritățile administrației publice locale, în termen de 30 de zile de la adoptarea acestuia, vor identifica și vor notifica proprietarii de mijloace de publicitate a căror amplasare nu mai corespunde cu noile reglementări, astfel:

(...)

b) pentru panourile situate pe proprietatea persoanelor fizice sau juridice, care nu au fost autorizate sau care nu au contracte de închiriere valabile la data intrării în vigoare a prezentei

legi ori care nu au inscripționate informațiile privind denumirea operatorului, codul de identificare fiscală al acestuia și numărul autorizației de construire, se va dispune dezafectarea.

30. Prin legea nr. 154/2017, intrată în vigoare la 6 iulie 2017, articolul 37 din legea nr. 185/2013 a fost completat printr-un alineat (3¹) renumerotat mai târziu (4), care afirmă: Amplasarea steagurilor publicitare se face în aceleași condiții ca și în cazul bannerelor.

3. Ordonanța nr. 2/2001

31. Partea relevantă în cauză din Ordonanța guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor („Ordonanța nr. 2/2001”) era următoarea la momentul faptelor:

Articolul 1

Legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală. Constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București.

4. Dispozițiile legale care reglementează folosirea drapelului național și a drapelurilor unităților administrative teritoriale

32. Dispozițiile relevante în cauză din legea nr. 75/1994 erau următoarele la momentul faptelor:

Articolul 4

Drapelul României poate fi arborat de persoane fizice la domiciliul sau reședința lor, precum și de persoane juridice, (...), la sediile acestora.

Articolul 7

Drapelele altor state se pot arbora pe teritoriul României numai împreună cu drapelul național și numai cu prilejul vizitelor cu caracter oficial de stat, al unor festivități și reuniuni internaționale, pe clădiri oficiale și în locuri publice stabilite cu respectarea prevederilor prezentei legi.

33. Articolele relevante din Hotărârea Guvernului nr. 1157/2001 pentru aprobarea Normelor privind arborarea drapelului României, intonarea imnului național și folosirea sigiliilor cu stema României („Hotărârea Guvernului nr. 1157/2001) erau următoarele la momentul faptelor:

Articolul 23-1

Minoritățile etnice - constituite în organizații, uniuni sau asociații la nivel național - pot folosi la acțiunile specifice și însemnele proprii.

1) Constituie contravenții următoarele fapte, dacă nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni:

(...)

g) arborarea drapelului (...) altui stat, cu alte dimensiuni decât cele ale drapelului României și

cu alte ocazii sau în alte condiții decât cele prevăzute la art. 6, 7 și 9;
(...)

34. Legea nr. 141/2015 privește arborarea și condițiile de folosire de către unitățile administrative teritoriale a propriilor lor drapeluri.

B. Jurisprudența internă

35. La 24 decembrie 2009, primăria comunei Ghindari a depus o plângere la poliția din Sovata privind folosirea în public a unor simboluri fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe în cazul arborării pe primărie a steagului secuiesc. Printr-o decizie din 10 august 2010, parchetul de pe lângă tribunalul de primă instanță din Sighișoara a confirmat hotărârea poliției de a nu începe urmărirea penală și a observat că „potrivit informațiilor furnizate de Ministerul Culturii și al Patrimoniului național, steagul în cauză reprezintă simbolul unei comunități istorice, și nu poate fi catalogat ca simbol cu caracter fascist, rasist și xenofob (...)”.

36. Printr-o decizie definitivă din 26 septembrie 2012, curtea de apel din Târgu Mureș a anulat decizia administrativă emisă de consiliul județean din Harghita privind un proiect de drapel pentru județul Harghita. Aceasta observa printre altele că în speță Consiliul județean a avut în vedere adoptarea steagului secuiesc ca simbol al unei autorități publice, deși acesta nu era reprezentativ pentru ansamblul cetățenilor județului, care aparțineau unor etnii diferite.

37. Prin decizia nr. 92 din 29 ianuarie 2016, tribunalul județean din Târgu Mureș a permis acțiunea în contencios administrativ a unei asociații care avea printre scopurile sale asigurarea cadrului juridic pentru activități ale Consiliului național maghiar din Transilvania și a anulat procesul verbal care sancționase cu amendă arborarea steagului secuiesc, pe motiv că acest steag nu putea fi calificat ca fiind un steag publicitar; el afirmase că arborarea acestui steag nu putea fi considerată ca un act cu scop publicitar, cum ar fi vânzarea de produse sau servicii, și nici un act cu scopul atragerii atenției consumatorilor asupra unor produse sau servicii.

38. Prin decizia definitivă nr. 3798 din 15 octombrie 2014, Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat într-un recurs împotriva unei decizii a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD) care constatase că alegațiile reclamanților privind încălcarea dreptului lor la autodeterminare prin arborarea steagului secuiesc pe sediul consiliului județean din Harghita nu fuseseră dovedite. Prin decizia sa, Înalta Curte a anulat decizia CNCD și a hotărât că arborarea acestui steag pe clădiri publice ca drapel reprezentativ al unei unități administrative teritoriale este discriminatorie prin absența reprezentării diferitelor comunități etnice care locuiau în județul Harghita.

39. Într-o hotărâre din 26 septembrie 2013, confirmată printr-o decizie definitivă din 31 ianuarie 2014 a Curții de apel din Brașov, tribunalul județean din Covasna a observat că steagul secuiesc, chiar dacă este un simbol cultural și istoric, nu poate fi arborat pe sediul unei autorități publice. În alte cauze, curtea de apel din Brașov, printr-o decizie din 24 februarie 2016, și tribunalul județean din Covasna, prin deciziile date pe 13 decembrie

2013 și 10 octombrie 2014, au luat hotărâri similare.

40. În 2019, poliția locală din Oradea a sancționat contravențional Uniunea Democrată Maghiară din România (UDMR) cu avertisment pentru arborarea pe sediul său din Oradea a steagului partidului fără autorizația cerută de articolul 49 § 1 a) din legea nr. 185/2013. Printr-o decizie din 10 martie 2020, tribunalul județean din Bihor a respins contestația UDMR care cerea anularea procesului-verbal de contravenție pe motiv că arborarea steagului unui partid politic avea scopul de a atrage atenția publicului asupra destinației imobilului, și că, deși steagul în discuție conținea semnul distinctiv al partidului, acesta din urmă nu era scutit de obligația de a obține o autorizație de publicitate. Tribunalul județean a observat că suportul publicitar în sine (steagul) și conținutul steagului (simbolul partidului) constituie două aspecte distincte.

II. DOCUMENTE ALE CONSILIULUI EUROPEI

41. Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale a fost adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 10 noiembrie 1994 și a intrat în vigoare la 1 februarie 1998. România a ratificat această convenție prin legea nr. 33/1995. Dispozițiile relevante în cauză din această Convenție-cadru sunt următoarele:

Considerând că o societate pluralistă și cu adevărat democratică trebuie nu numai să respecte identitatea etnică, culturală, lingvistică și religioasă a fiecărei persoane aparținând unei minorități naționale, dar și, deopotrivă, să creeze condiții corespunzătoare care să le permită să-și exprime, să păstreze și să dezvolte această identitate;

(...)

Articolul 2

Dispozițiile prezentei Convenții-cadru vor fi aplicate cu bună-credință, într-un spirit de înțelegere, toleranță și cu respectarea principiilor buneii vecinătăți, relațiilor prietenești și cooperării între state.

Articolul 20

În exercitarea drepturilor și libertăților decurgând din principiile înscrise în prezenta Convenție-cadru, orice persoană aparținând unei minorități naționale va respecta legislația națională și drepturile celorlalți, în special ale persoanelor aparținând majorității sau altor minorități naționale.

42. Al patrulea raport privind România al ECRI, adoptat la 19 martie 2014 și publicat la 3 iunie 2014, menționează următoarele:

Comunitatea maghiară

166. Comunitatea maghiară este cea mai numeroasă minoritate națională/etnică din România, reprezentând 6% din populația țării.^{107[3]} ECRI mai notează că este singura comunitate

3 Majoritatea persoanelor care se identifică drept maghiari de origine trăiesc în trei județe din Transilvania (numite și Ținutul Secuiesc; acestea sunt județele Covasna și Harghita și parte din județul Mureș); în primele două, ei reprezintă 80% din populație. Comunitatea maghiară care trăiește în aceste județe are o identitate culturală puternică. Ținutul Secuiesc a existat ca entitate legală din timpurile Evului Mediu până la Compromisul Austro-Ungar din 1867, devenind parte din România în 1920. Din timpuri medievale a avut propriul său steag și propria

națională/etnică reprezentată de o organizație etnică/națională (...) care este prezentă în ambele camere ale Parlamentului.

167. În plus față de ceea ce s-a menționat deja în secțiunea „Climatul de opinie și rasismul în discursul public”, ECRI notează că două probleme sunt la baza creșterii tensiunilor care au caracterizat relația dintre populația majoritară și această minoritate. Prima se referă la plănuita reformă constituțională și administrativă, care are ca scop reorganizarea județelor în opt regiuni administrative. ECRI a fost informată că minoritatea maghiară se teme că acest lucru va dilua reprezentarea ei în noile regiuni și că acestea nu coincid cu „granițele” culturale. A doua problemă se referă la cererea tot mai vehementă a județelor Covasna și Harghita de a avea o mai mare autonomie regională, care a fost uneori interpretată de autoritățile naționale ca o dorință de secesiune față de România. Aceste două probleme au generat două incidente care au atras o campanie de viu interes în mass-media și au sporit tensiunile între România, Ungaria și minoritatea maghiară care trăiește în România.

168. Primul incident este legat de arborarea steagului secuiesc într-un număr de primării din județele Covasna și Harghita. Acest lucru a declanșat o reacție juridică și una politică, prin care prefectul județului Covasna a depus un număr de reclamații la tribunale împotriva primarilor care au arborat steagul, iar funcționarii români din județele Covasna și Harghita au interzis arborarea steagului pe clădiri de stat (...). În această privință, ECRI a fost informată că alte județe din România pot să-și etaleze simbolurile (inclusiv steagurile).^{109[4]} Secretarul de Stat al Ministrului Afacerilor Externe al Ungariei a declarat că populația de naționalitate/etnie maghiară din regiunea menționată a fost supusă unei agresiuni a simbolurilor și i-a invitat pe primarii de etnie maghiară să arboreze steagul secuiesc în orașele lor. Un schimb de declarații dure a urmat acestui incident între autoritățile din România și Ungaria, agravând tensiunile.

(...)

170. ECRI recomandă autorităților să aplaneze tensiunile între populația majoritară și minoritățile etnice, să asigure un climat de toleranță și să ia măsuri acolo unde apar discursuri rasiste. ECRI mai recomandă ca autoritățile să asigure aplicarea principiului tratamentului egal privind etalarea și folosirea simbolurilor naționale și regionale și să remedieze orice încălcare a acestuia.

ÎN DREPT

I. CONEXAREA CERERILOR

43. Având în vedere similaritatea obiectului cererilor, Curtea consideră oportună conexarea acestora (articolul 42 § 1 din regulamentul Curții).

sa stemă (...).

4 Mai mult, în noiembrie 2012, un tribunal județean din Covasna a hotărât că steagul secuiesc poate să fie arborat pe clădiri publice.

II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 10 DIN CONVENȚIE

44. Reclamantul afirmă că impunerea unei sancțiuni de avertisment pentru arborarea steagurilor Ținutului Secuiesc și a *Partiumului* pe clădirea în care se afla biroul său a adus atingere dreptului său la libertate de exprimare garantat de articolul 10 din Convenție, care afirmă:

1. Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare.
2. Exercițarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.

A. Admisibilitatea

Asupra excepției ridicate de Guvern privind ne-epuizarea căilor de recurs interne

45. Guvernul invocă inadmisibilitatea cererilor pe motiv de neepuizare a căilor de recurs interne. El susține că reclamantul nu a urmat procedura prevăzută de legea nr. 185/2013 pentru obținerea autorizației de arborare a steagurilor în cauză.

46. Reclamantul arată că plângerea sa privește ingerința în dreptul său la libertate de exprimare prin sancțiunile impuse de cele două procese verbale de contravenție, pe care le-a contestat în instanțele naționale.

47. Curtea face trimitere la principiile aplicabile în privința neepuizării căilor de recurs interne, stabilite în cauzele *Vučković și alții c. Serbiei* ((excepție preliminară) [GC], nr. 17153/11 și alte 29, §§ 69-77, 25 martie 2014) și *Gherghina c. României* ((dec.) [GC], nr. 42219/07, §§ 83-89, 9 iulie 2015).

48. Curtea observă că reclamantul se plânge că a fost sancționat pentru arborarea celor două steaguri în cauză fără să fi cerut în prealabil o autorizație de publicitate. Ea constată că reclamantul susține în special că, având în vedere natura de simbol istoric a steagurilor în cauză, legea nr. 185/2013 nu îi era aplicabilă și sancțiunile impuse nu aveau bază legală. Curtea constată că reclamantul a contestat în fața autorităților judiciare române legalitatea și corectitudinea sancțiunilor impuse și că a adus în fața autorităților judiciare plângerea prezentată ei. De asemenea, ea observă că instanțele naționale au examinat aplicabilitatea în cauză a legii nr. 185/2013 (paragrafele 13 și 22 de mai sus), astfel că reclamantul a epuizat căile de recurs interne.

49. Prin urmare, Curtea respinge această excepție a Guvernului.

Asupra excepției ridicate de Guvern privind absența unui prejudiciu important

50. Guvernul ridică în continuare o excepție de inadmisibilitate pe motiv de absență a unui prejudiciu important. În această privință, acesta subliniază că reclamantul nu a fost sancționat decât prin avertismente, adică prin sancțiunea cea mai ușoară prevăzută de lege pentru faptele imputate, și că autoritățile naționale nu au intervenit pentru îndepărtarea steagurilor. Guvernul a indicat că reclamantul nu a dat detalii privind ideile pe care dorea să le exprime prin arborarea steagurilor în cauză și nici privind un eventual impact al sancțiunilor citate asupra activității sale parlamentare.

51. Guvernul arată apoi că faptele în cauză nu privesc o interdicție impusă reclamantului de exercitare a dreptului său la libertate de exprimare ci impunerea unei sancțiuni pentru nerespectarea regulilor prevăzute de legea nr. 185/2013. El susține în final că instanțele naționale au examinat contestația reclamantului la sancțiunile impuse și au respins-o motivat.

52. Reclamantul argumentează că articolul 35 § 3 b) din Convenție nu se aplică în cauză pentru că aceasta privește o temă importantă, și anume posibilitatea unei persoane care aparține unei minorități naționale de a-și păstra simbolurile.

53. Curtea amintește că o cerere poate fi respinsă prin aplicarea criteriului de admisibilitate prevăzut de articolul 35 § 3 b) din Convenție dacă reclamantul nu a suferit nici un prejudiciu important, cu excepția cazului în care respectarea drepturilor omului garantate de Convenție și Protocoalele sale impune o examinare a cererii pe fond și cu condiția ca respectiva cauză să fi fost examinată în mod corespunzător de un tribunal intern (*Yordanovi c. Bulgariei*, nr. 11157/11, § 49, 3 septembrie 2020). Este adevărat că în Convenție aplicarea acestui criteriu de admisibilitate nu este limitată la un anumit drept protejat de Convenție. În același timp, Curtea este conștientă de importanța majoră a libertății de exprimare ca unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una dintre condițiile primordiale ale evoluției sale și ale dezvoltării fiecărei persoane (*Sylka c. Poloniei* (dec.), nr. 19219/07, § 28, 3 iunie 2014, și referințele citate acolo). Ea a observat deja că, în aplicarea criteriului de admisibilitate, trebuie ținut seama de importanța libertății de exprimare, și astfel tema trebuie abordată cu prudență (*Mura c. Poloniei* (dec.), nr. 42442/08, § 22, 9 mai 2016, și *Yordanovi*, citat mai sus, § 50).

54. În cauză, prin arborarea steagurilor în discuție, reclamantul a indicat dorința de a-și exprima apartenența la o minoritate și la un grup etnic. În opinia Curții, folosirea în public a unor simboluri, cum sunt steagurile, poate avea semnificații profunde legate de identitatea persoanelor private și ține de libertatea de exprimare. Este adevărat că reclamantului i-a fost impusă sancțiunea contravențională cea mai ușoară, și anume un avertisment. Rămâne faptul că această sancțiune era susceptibilă de a-l descuraja pe reclamant de la exercitarea dreptului său la libertate de exprimare într-o manieră aleasă de el. Dată fiind importanța libertății de exprimare într-o societate democratică și sensibilitatea politică a drepturilor minorităților în cauză, este dificil de admis că reclamantul – care dorea să-și manifeste apartenența la această minoritate – nu a suferit un prejudiciu important. De asemenea, cauzele aduse în fața Curții de reclamant privesc tema importantă a previzibilității legii aplicabile arborării steagurilor.

55. Plângerea nu poate fi deci respinsă în temeiul articolului 35 § 3 b) din Convenție și excepția preliminară a Guvernului trebuie respinsă (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Eon c. Franței*, nr. 26118/10, §§ 34-36, 14 martie 2013).

Asupra existenței altor motive de inadmisibilitate

56. Constatând că plângerea nu este vădit nefondată în temeiul articolului 35 din Convenție și că nu există nici un alt motiv de inadmisibilitate, Curtea o declară admisibilă.

B. Fondul

Argumentele părților

a) Reclamantul

57. Reclamantul consideră că Guvernul ignoră realitățile istorico-juridice prezentate de ECRI în raportul său (a se vedea paragraful 42 de mai sus și nota 107 din josul paginii [aici nota de subsol 4] din raport) și de anumite instanțe interne, care au considerat că steagul secuiesc era simbolul unei minorități (paragrafele 35-36 și 39 de mai sus). El consideră că instanțele interne, care nu au examinat aspectele istorice prezentate în fața lor, au avut același comportament.

58. Reclamantul susține că ingerința în exercitarea dreptului său la libertate de exprimare nu era prevăzută de lege. El argumentează că steagurile în cauză nu intră în sfera de aplicare a legii nr. 185/2013, deoarece nu sunt, în opinia sa, steaguri publicitare în sensul acestei legi. Potrivit reclamantului, clasificarea simbolurilor străvechi ale etniei secuiești ca mijloace publicitare este degradantă și insultătoare pentru membrii respectivei etnii. Această clasificare ar fi fost un artificiu politico-juridic prin care autoritățile încercau să oprească folosirea acestor simboluri.

59. Reclamantul susține că citirea împreună a articolelor 49 § 1 a) și 54 b) din legea nr. 185/2013 (paragraful 29 de mai sus) duce la concluzia că nu este necesară nicio autorizație pentru arborarea stegurilor. Totodată, compararea definiției date de legiutor noțiunii de publicitate în legea nr. 185/2013 cu cerințele impuse de articolul 1 din Ordonanța nr. 2/2001 în privința contravențiilor (paragraful 31 de mai sus) duce la concluzia că legea nr. 185/2013, dacă ar fi aplicată în această cauză, nu ar fi previzibilă. Reclamantul adaugă că nicio lege nu interzice la nivel intern arborarea respectivelor steaguri pe clădiri private.

60. Potrivit reclamantului, într-o societate democratică libertatea de exprimare nu poate fi supusă unei autorizări prealabile. În particular, referindu-se la preambulul și la articolul 2 din Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale (paragraful 41 de mai sus), el argumentează că folosirea simbolurilor istorice ale minorității maghiare din România nu poate fi supusă unei condiții de obținere a unei autorizări prealabile pe baza unor acte normative care nu sunt aplicabile în această privință și care ar interzice maghiarilor exercitarea unor drepturi de care se bucură populația română.

b) Guvernul

61. Guvernul arată că Ținutul Secuiesc și *Partiumul* nu au fost niciodată în istoria României provincii istorice distincte sau unități administrative teritoriale. Este vorba aici, în opinia sa, de formațiuni artificiale care combină părți din diferite județe ale României unde populația care aparține minorității maghiare este majoritară, cu scopul de a susține cererea de autonomie teritorială bazată pe criterii etnice. Guvernul susține că o astfel de organizare teritorială nu este un drept recunoscut de documentele internaționale și că este contrar Constituției. El arată de asemenea că în 2001, fără să consulte țările vizate, Ungaria a adoptat o lege privind maghiarii care trăiau în țările vecine ale cărei dispoziții au suscitât neliniște pentru că erau susceptibile să producă efecte în afara teritoriului Ungariei și riscau să dea naștere unei legături politice între Statul autor al legislației și minoritatea sa care locuia într-un Stat vecin.

62. Guvernul a declarat că folosirea de către unitățile administrative teritoriale a steagurilor lor nu este reglementată la nivel internațional, ci ține de suveranitatea decizională a Statelor. El a adăugat că dreptul român include un cadru legal clar care reglementează folosirea de către autoritățile locale și naționale a steagurilor lor (paragrafele 32-34 de mai sus) și subliniază că dreptul intern nu interzice minorităților folosirea simbolurilor lor în privat, dar prevede reguli specifice pentru folosirea acestor simboluri în public.

63. El a susținut că măsura luată contra reclamantului avea o bază legală, și anume legea nr. 185/2013 (paragraful 29 de mai sus), așa cum a fost ea interpretată în unanimitate și consecvent de către instanțele naționale și de autoritățile orașului Oradea (paragraful 40 de mai sus). El a adăugat că scopul impunerii unor condiții pentru arborarea steagurilor publicitare este de a asigura siguranța publică și respectarea drepturilor celorlalți. În această privință, el a explicat că pentru obținerea avizului provizoriu de publicitate, reclamantul trebuia să îndeplinească două condiții: să furnizeze documentația privind rezistența elementelor de suport și să obțină consimțământul proprietarului elementelor de suport folosite pentru arborare.

64. Guvernul subliniază că la momentul faptelor reclamantul reprezenta Ungaria în Parlamentul european și nu România, cum fusese cazul în timpul mandatului său precedent. Prin urmare, în opinia sa, clădirea din Oradea pe care reclamantul arborase respectivele steaguri nu mai trebuia considerată biroul său parlamentar, ci doar un simplu birou.

65. Guvernul subliniază că el concluzionează din lectura atentă a deciziilor luate de instanțele interne că miezul cazului nu ține de întrebarea dacă reclamantul putea sau nu să arboreze cele două steaguri; ci ține de condițiile în care aceste două steaguri pot fi arborate pe o clădire în așa fel încât să fie respectate dispozițiile legale. Guvernul arată că instanțele naționale nu au adus atingere dreptului reclamantului la libertate de exprimare și că ele nu i-au interzis să arboreze steagurile care conțineau simboluri secuiești, tribunalul județean hotărând inclusiv că reclamantul putea să o facă respectând condițiile prevăzute de lege (paragrafele 17 și 25 de mai sus).

66. El subliniază că, deși reclamantul fusese sancționat deja pentru absența autorizației de publicitate, acesta arborase cu câteva luni mai târziu steagul *Partiumului*, iarăși fără să se conformeze dispozițiilor legale, deși acestea îi fuseseră aduse la cunoștință. De

altfel, Guvernul arată că reclamantul nu a susținut că procedura prevăzută de lege pentru obținerea unei autorizații prealabile era prea dificilă sau presupunea o povară excesivă. El arată în final că reclamantului i-a fost impusă sancțiunea cea mai ușoară prevăzută de lege și că autoritățile naționale nu au intervenit pentru a înlătura steagurile în cauză.

Motivarea Curții

a) Cu privire la existența unei ingerințe

67. Curtea observă că prin arborarea steagurilor în cauză pe clădirea în care se afla biroul său, reclamantul intenționa să-și manifeste apartenența la o minoritate națională. Ea constată că reclamantul a fost sancționat prin două procese-verbale de contravenție întrucât arborase steagurile fără respectarea condițiilor prevăzute de lege, așa cum este ea interpretată de autorități și de instanțele naționale.

68. Cu privire la intervenția autorităților, care l-au sancționat pe reclamant, Curtea estimează că a existat o ingerință în exercitarea de către reclamant a dreptului său la libertate de exprimare în sensul articolului 10 din Convenție.

b) Cu privire la justificarea ingerinței

69. Pentru a fi justificată, o ingerință în exercitarea dreptului la libertate de exprimare trebuie să fie „prevăzută de lege”, să urmărească unul sau mai multe scopuri legitime menționate în alineatul 2 din articolul 10 și să fie „necesară într-o societate democratică” (a se vedea, printre multe altele, *Magyar Helsinki Bizottság* [GC], nr. 18030/11, § 181, 8 noiembrie 2016).

c) Cu privire la întrebarea dacă ingerința era « prevăzută de lege »

c1) Principiile generale

70. Curtea a sintetizat recent în decizia *Magyar Kétfarkú Kutya Párt c. Ungariei* ([GC], nr. 201/17, § 93-98, 20 ianuarie 2020) principiile aplicabile atunci când trebuie determinat dacă o ingerință în exercitarea dreptului la libertate de exprimare satisface cerința de legalitate. Ea amintește că expresia „prevăzută de lege” conținută în al doilea alineat al articolului 10 cere nu numai ca măsura incriminată să aibă o bază legală în dreptul intern, ci se referă și la calitatea legii în cauză: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă justițiabililor și previzibilă în efectele sale (*ibidem*, § 93, precum și referințele citate acolo).

71. În ceea ce privește cerința de previzibilitate, Curtea a afirmat în repetate rânduri că poate fi considerată „lege” în sensul articolului 10 § 2 din Convenție numai o normă enunțată cu suficientă precizie încât să permită justițiabililor să-și reglementeze comportamentul. Apelând dacă este nevoie la consiliere juridică, aceștia trebuie să poată prevedea la un nivel rezonabil în circumstanțele cauzei consecințele care pot rezulta dintr-un anumit act. Aceste consecințe nu trebuie să fie neapărat previzibile cu o certitudine absolută. Certitudinea, deși este de dorit, este uneori însoțită de o rigiditate excesivă; iar dreptul trebuie să știe să se adapteze schimbărilor de situație. De asemenea, multe legi folosesc, din necesitate, formule mai mult sau mai puțin vagi a căror interpretare și

aplicare depinde de practică (*ibidem*, § 94).

72. De altfel, o anumită nesiguranță privind cazurile limită nu este suficientă în sine pentru a face aplicarea unei dispoziții legale imprezvizibilă. În mod asemănător, o dispoziție legală nu încalcă cerința de „previzibilitate” impusă de Convenție doar pentru că permite mai multe interpretări. Funcția de decizie conferită tribunalelor are tocmai rolul de a elimina nesiguranța care ar putea să existe privind interpretarea normelor, luând în considerare evoluția practicii cotidiene (*ibidem*, § 97, precum și referințele citate acolo).

73. Puterea Curții de a controla respectarea dreptului intern este astfel limitată, pentru că este în primul rând responsabilitatea autorităților naționale, și îndeosebi a curților și tribunalelor, să interpreteze și să aplice dreptul intern (*Kudrevičius și alții c. Lituaniei* [GC], nr. 37553/05, § 110, CEDO 2015). Mai mult, nivelul de precizie cerut legislației interne – care nu poate oricum să prevadă toate ipotezele – depinde în mare măsură de conținutul instrumentului în discuție, de domeniul pe care trebuie să-l acopere și de numărul și statutul celor cărora li se adresează (*ibidem*, a se vedea și *Magyar Kétfarkú Kutya Párt*, citat mai sus, § 98).

c2) Aplicarea principiilor în cauză

74. Curtea constată că, în speță, reclamantul a fost sancționat pentru arborarea steagului Ținutului Secuiesc și celui al *Partiumului* fără să solicite în prealabil o autorizație de publicitate. Rezultă din procesele-verbale de contravenție (paragrafele 7 și 19 de mai sus), confirmate apoi de instanțele naționale, că reclamantul a încălcat articolul 49 § 1 a) din legea nr. 185/2013. Potrivit acestui articol, amplasarea mijloacelor publicitare fără autorizație pentru publicitate temporară este o contravenție. Cum legea în discuție a fost publicată în Monitorul Oficial (paragraful 29 de mai sus), conținutul acestui articol era accesibil oricărei persoane.

75. Curtea observă că reclamantul contestă clasificarea steagurilor în cauză ca mijloace publicitare în sensul definiției din legea nr. 185/2013. În opinia reclamantului, legea nr. 185/2013 nu era aplicabilă sau, cel puțin, aplicarea sa în cauză nu era previzibilă (paragrafele 58-59 de mai sus) în timp ce Guvernul susține contrariul (paragraful 63 de mai sus).

76. Curtea trebuie să țină cont de domeniul pe care legislația națională intenționează să-l acopere în speță (a se vedea jurisprudența citată în paragraful 73 *in fine* de mai sus): este vorba despre condițiile în care un steag poate fi arborat pe o clădire și poate fi vizibil în spațiul public. Curtea poate să înțeleagă că o lege nu poate anticipa toate situațiile în care diferite tipuri de steaguri pot fi arborate în funcție de caracteristicile lor și de motivele invocate de persoanele interesate pentru a explica arborarea lor.

77. Curtea observă că legiuitorul român a legiferat în acest domeniu și că a prevăzut linii directoare aplicabile drapelului național și drapelurilor diferitelor unități administrative teritoriale și condițiile în care minoritățile naționale își pot afișa simbolurile (paragrafele 32-34 de mai sus). Ea constată că acesta a legiferat și în scopul de a prevedea condițiile pentru arborarea steagurilor considerate publicitare (paragraful 29 de mai sus). În acest context, ea amintește că este în primul rând responsabilitatea jurisdicțiilor naționale să interpreteze dreptul intern și să îl aplice potrivit circumstanțelor unui anumit caz (a se vedea jurisprudența citată în paragrafele 72-73 de mai sus).

78. Curtea observă că reiese din circumstanțele cauzei că dispozițiile legii nr. 185/2013 erau scrise imprecis: astfel, potrivit textului articolului 3 j) din această lege (paragraful 29 de mai sus), mijloacele publicitare erau definite, între altele, ca „ansamblu de elemente constructive folosite în scopul prezentării (...) unui eveniment”. În mod asemănător, articolul 3 s) din legea nr. 185/2013 definește noțiunea de publicitate temporară ca „publicitate realizată cu ocazia unor evenimente, (...), precum și pentru acțiuni de promovare de (...) activități”, articolul 3 o) din lege definește publicitatea ca „totalitatea modalităților și instrumentelor specifice utilizate (...) pentru a informa publicul asupra unor evenimente, a destinației unor spații”, în timp ce articolul 3 t) definește steagul publicitar ca, între altele, o piesă de stofă sau pânză atașată la un suport și purtând culori, embleme, simboluri sau mesaje publicitare. Regimul legal în vigoare conferă deci instanțelor naționale o anumită putere de apreciere în a decide ce steag poate fi calificat ca publicitar.

79. Curtea observă în continuare că reclamantul a susținut argumentul său privind lipsa bazei legale a contravenției, și în consecință a sancțiunilor impuse, în fața jurisdicțiilor naționale, care au examinat acest argument și au luat o decizie în privința sa. Astfel, tribunalul de primă instanță, sesizat prin contestațiile reclamantului, a estimat că era necesară identificarea cadrului legal aplicabil steagurilor arborate de reclamant. În acest context, acesta a explicat întâi că steagurile în cauză nu intră în sfera de aplicare a legii nr. 75/1994 deoarece ele nu erau drapele ale unor State recunoscute ca atare (paragrafele 11 și 22 de mai sus). El a analizat apoi dacă steagurile în cauză pot fi considerate publicitate temporară în sensul legii nr. 185/2013 și a dat interpretarea sa articolelor pertinente și aplicării lor în speță. În particular, tribunalul a considerat că, prin arborarea steagurilor în cauză, reclamantul intenționa să atragă atenția publicului și să-l informeze privind activitățile și evenimentele pe care dorea să le organizeze, astfel încât steagurile fuseseră arborate cu scop publicitar (paragrafele 13 și 22 de mai sus). Tribunalul județean a adăugat că arborarea steagurilor în cauză fusese făcută cu intenția de a atrage atenția publicului privind destinația imobilului (paragrafele 17 și 25 de mai sus).

80. Dat fiind cele de mai sus, Curtea consideră că interpretarea dată de instanțele naționale actelor imputate reclamantului ridică în cauză întrebări a căror amploare depășește simpla analiză a calității și previzibilității legii. În consecință, Curtea estimează că este mai oportun să facă această analiză în cadrul unei examinări mai ample a proporționalității măsurilor în litigiu pe care o va face mai jos în privința criteriului „necesității”, adică în încercarea de a determina dacă instanțele naționale au oferit motive pertinente și suficiente pentru a justifica măsurile în litigiu (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Navalnyy c. Rusiei* [GC], nr. 29580/12 și alte 4, § 119, 15 noiembrie 2018).

d) Cu privire la scopul ingerinței

81. Curtea observă că scopul invocat de Guvern pentru justificarea măsurilor în litigiu era asigurarea siguranței publice și respectarea drepturilor celorlalți (paragraful 63 *in fine* de mai sus). Ținând cont de scopul definit de legea nr. 185/2013 în primul său articol, și anume garantarea condițiilor unui cadru construit coerent, armonios, sigur și sănătos, pentru protecția valorilor mediului natural și antropoc, pentru prezervarea calității

peisajului și a cerințelor privind asigurarea calității în construcții (paragraful 29 de mai sus), Curtea este pregătită să admită că ingerința reclamată de reclamant avea scopul de a asigura protejarea drepturilor celorlalți.

e) Cu privire la necesitatea ingerinței într-o societate democratică

e1) Principiile generale

82. Principiile fundamentale care trebuie aplicate atunci când se determină dacă o ingerință în exercitarea libertății de exprimare este „necesară într-o societate democratică” sunt bine stabilite în jurisprudența Curții și au fost rezumate după cum urmează (a se vedea, între altele, *Magyar Helsinki Bizottság*, citat mai sus, § 187, și *Mouvement raëlien suisse c. Elveției* [GC], nr. 16354/06, § 48, CEDO 2012 (extrase)):

i. Libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice, una dintre condițiile primordiale ale evoluției sale și ale dezvoltării fiecărei persoane. Sub rezerva art. 10 § 2, aceasta este valabilă nu numai în ceea ce privește „informațiile” sau „ideile” acceptate ori considerate drept inofensive sau indiferente, ci și pentru cele care rănesc, șochează sau neliniștesc: acest lucru este impus de pluralism, toleranță și mentalitatea deschisă, fără de care nu există o „societate democratică”. În forma consacrată la art. 10, aceasta este însoțită de excepții care necesită totuși o interpretare strictă, iar necesitatea de a o restrânge trebuie să fie stabilită în mod convingător (...)

ii. În sensul art. 10 § 2, adjectivul „necesar” implică o „nevoie socială imperioasă”. Statele contractante beneficiază de o anumită marjă de apreciere pentru a hotărî cu privire la existența unei asemenea nevoi, însă aceasta este dublată de un control european privind în același timp legislația și deciziile prin care este aplicată, chiar și atunci când sunt emise de o instanță independentă. Prin urmare, Curtea are competența de a se pronunța în ultimă instanță cu privire la aspectul dacă o „restricție” este compatibilă cu libertatea de exprimare protejată de art. 10.

iii. Atunci când își exercită controlul, Curtea nu are sarcina de a se substitui instanțelor interne competente, ci de a verifica, din perspectiva art. 10, deciziile pe care acestea le-au pronunțat în virtutea puterii lor de apreciere. Nu rezultă că aceasta trebuie să se limiteze la a stabili dacă statul pârât s-a folosit de această putere cu bună-credință, cu grijă și în mod rezonabil: ingerința în litigiu trebuie considerată în lumina cauzei în ansamblu pentru a stabili dacă aceasta era „proporțională cu scopul legitim urmărit” și dacă motivele invocate de autoritățile naționale pentru a o justifica sunt „relevante și suficiente” (...) Astfel, Curtea trebuie să se convingă că autoritățile naționale au aplicat norme conforme principiilor consacrate la art. 10, bazându-se, în plus, pe o apreciere acceptabilă a faptelor relevante (...)

e2) Aplicarea principiilor în cauză

83. În cauză, li se cerea instanțelor interne să găsească un echilibru just între, pe de o parte, dreptul la libertate de exprimare al reclamantului, și, pe de altă parte, dreptul la protejarea celuiilalt în contextul descris de legea nr. 185/2013, considerată ca aplicabilă în cauză (paragraful 29 de mai sus).

84. În urma examinării deciziilor date în cauză în cadrul procedurilor interne, Curtea constată că instanțele naționale s-au concentrat în principal pe a determina care dintre legi este aplicabilă în cauză. Desigur, ele fuseseră invitate să facă aceasta de reclamant, care contestase aplicabilitatea în cazul său a legii nr. 185/2013. Și totuși, în analiza lor

asupra legii aplicabile, instanțele interne au omis să ia în considerare contextul în care reclamantul își formulase contestațiile: el susținuse că sancțiunile impuse au adus atingere dreptului său la libertate de exprimare, garantat atât de Constituție cât și de articolul 10 din Convenție (paragrafele 15 și 21 de mai sus).

85. Curtea observă în continuare că în încercarea de a determina ce lege este aplicabilă în cauză, instanțele naționale și-au concentrat analiza exclusiv pe aprecierea lor că steagurile în cauză erau o formă de publicitate care intenționa să prezinte activitățile reclamantului și destinația imobilului în care se afla biroul său. Ele nu au explicat motivele în baza cărora au respins alegațiile reclamantului potrivit cărora respectivele steaguri nu erau arborate cu intenția de a-i promova activitățile, ci erau doar o formă de manifestare a identității sale. Or, Curtea nu poate să nu constate că, în definirea noțiunii de publicitate, anumiți dintre termenii folosiți în articolul 3 o) din legea nr. 185/2013 sunt foarte legați de activități comerciale în general, și aveau deci un scop îndepărtat de mesajul pe care reclamantul dorea să-l transmită. În acest context, în opinia Curții, autoritățile erau cu atât mai datoare în cauză să expună motivele care justificaseră respingerea argumentelor reclamantului, cu cât definiția noțiunii de publicitate date de dreptul intern era formulată în termeni generali, și cu cât instanțele naționale se bucurau de o anumită putere de apreciere în a decide ce steaguri pot fi clasificate ca publicitate (paragraful 78 de mai sus).

86. Curtea observă în această privință că, deși reclamantul a atașat la dosarele din fața instanțelor naționale exemple de decizii de justiție pe care le considera ca împotrivindu-se clasificării steagurilor în litigiu ca „steaguri publicitare” (paragraful 37 de mai sus), instanțele interne nu au analizat aceste exemple în nici un fel. Reclamantul s-a plâns de acest fapt în apeluri, dar tribunalul județean nu a examinat acest argument (paragrafele 10, 15 și 24 de mai sus). Dar analiza probelor în discuție ar fi putut să aducă clarificări asupra raționamentului instanțelor interne în cauză (*Boldea c. României*, nr. 19997/02, §§ 60-61, 15 februarie 2007).

87. Curtea consideră că arborarea de către reclamant a steagurilor în litigiu nu avea nimic de-a face cu contextul publicității comerciale în sensul jurisprudenței sale, care consideră că pentru un cetățean publicitatea este un mijloc de a descoperi caracteristicile bunurilor și serviciilor care îi sunt propuse (*Stambuk c. Germaniei*, nr. 37928/97, § 39, 17 octombrie 2002), fără să nege totuși că această acțiune poate să atragă atenția asupra destinației clădirii ocupate de biroul reclamantului. Ea consideră totuși că în raționamentul lor care a condus la clasificarea steagurilor în cauză ca fiind publicitate, instanțele interne au omis să analizeze anumite elemente care îi par esențiale în cauză.

88. În această privință, Curtea amintește că ea a făcut întotdeauna diferența între publicitatea cu scop comercial (a se vedea, de exemplu, *Sekmadienis Ltd. c. Lituaniei*, nr. 69317/14, § 76, 30 ianuarie 2018, și *Mouvement raëlien suisse*, citată mai sus, § 62) și cea care are scopul de a aduce o contribuție la o dezbateră publică asupra unei chestiuni de interes general (a se vedea, de exemplu, *Animal Defenders International c. Regatului Unit* [GC], nr. 48876/08, § 99, CEDO 2013 (extrase), și *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Elveției*, nr. 24699/94, § 57, CEDO 2001VI), a se vedea privind publicitatea politică (*TV Vest AS și Rogaland Pensjonistparti c. Norvegiei*, nr. 21132/05, § 64, CEDO 2008 (extrase)). Pentru a lua o decizie în această privință în diversele cauze care i-au fost

prezentate, ea a ținut cont nu numai de forma sub care a fost transmis mesajul și de scopul său, ci și de conținutul discursului în discuție. Curtea a ajuns astfel la clasificări într-un fel autonome de noțiunile în discuție, definite independent de clasificările discursurilor vizate de către reclamânți sau instanțele naționale. A făcut aceasta luând întotdeauna în considerare marja de apreciere a Statelor, care este mai mult sau mai puțin largă în funcție de tipul de discurs vizat.

89. În cauză, Curtea constată în primul rând că în determinarea legii aplicabile și în clasificarea steagurilor în cauză ca publicitare, instanțele interne nu au făcut nici o analiză a conținutului steagurilor vizate și nu au furnizat nici un exemplu tangibil de activități sau evenimente pentru care aceste steaguri ar fi făcut publicitate. O astfel de analiză avea totuși cu atât mai multă importanță cu cât, în anumite circumstanțe, arborarea steagului secuiesc putea evoca subiecte sensibile pentru societatea românească, legate de o chestiune de interes general, și anume autonomia teritoriilor locuite de minoritatea maghiară (paragraful 42 de mai sus). Într-un astfel de context, instanțele interne, mai bine plasate în principiu pentru a interpreta intenția subiacentă a discursului în litigiu și pentru a aprecia modul în care publicul ar fi putut să le perceapă și să reacționeze (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Jalbă c. României*, nr. 43912/10, § 33, 18 februarie 2014), ar fi trebuit să dea mai multe explicații pentru a fundamenta decizia lor de a clasifica steagurile în cauză ca publicitare.

90. Curtea observă de asemenea că instanțele interne au considerat că arborarea steagurilor avea scopul să atragă atenția publicului asupra destinației spațiului relevant (paragrafele 17 și 25 de mai sus). Acestea nu au încercat însă să afle dacă destinația imobilului clasificat de autoritățile locale ca birou parlamentar al reclamantului (paragrafele 7 și 19 de mai sus) trebuia să aibă un rol important în cauză. De asemenea, ele nu au luat în considerare poziția reclamantului, care indicase în actul de sesizare a instanței că era deputat în Parlamentul European (paragrafele 8 și 20 de mai sus), și nici drepturile care rezultă din aceasta. În particular, instanțele interne nu au stabilit cu certitudine dacă reclamantul intenționa să acționeze din poziția sa de om politic cu un program politic sau ca simplu cetățean aparținând unei minorități naționale care dorea să-și manifeste apartenența la această minoritate.

91. O analiză efectivă a instanțelor interne privind aceste aspecte legate de poziția reclamantului și de destinația clădirii și de importanța rolului pe care acestea trebuiau să-l aibă în cauză ar fi fost cu atât mai utilă cu cât Guvernul indică în fața Curții că reclamantul, care în momentul faptelor reprezenta Ungaria, și nu România, în Parlamentul European, nu mai putea avea un birou parlamentar în România (paragraful 64 de mai sus). De altfel, Curtea observă că la momentul faptelor, reclamantul se afla în Parlamentul European în numele unui partid maghiar, și nu român, și reprezenta deci pe scena politică majoritatea maghiară din Ungaria și nu minoritatea maghiară din România. Or, instanțele naționale au lăsat în umbră și ar fi trebuit să clarifice aceste întrebări legate de poziția reclamantului de deputat în Parlamentul European și de drepturile care rezultă din aceasta, întrebări importante în determinarea naturii discursului în cauză.

92. Curtea consideră că fără a face o analiză aprofundată a ansamblului de elemente importante aduse la cunoștința lor (paragrafele 89-90 de mai sus) instanțele interne nu

puteau determina, în raport cu criteriile enunțate și puse în aplicare de Curte în cazurile privind libertatea de exprimare, natura mesajului pe care reclamantul dorea să-l transmită și contextul în care se înscria discursul său (paragraful 88 de mai sus). În orice caz, Curtea consideră că toate aceste elemente factuale neexploatate de instanțele interne erau de natură a indica că arborarea steagurilor în litigiu ținea mai curând de discursul politic decât de discursul publicitar.

93. Curtea amintește că determinarea naturii discursului incriminat are o importanță particulară în aprecierea necesității atingerii aduse dreptului la libertate de exprimare. Acesta este însoțit de excepții, care cer totuși o interpretare strictă, și necesitatea restrângerii sale trebuie stabilită în mod convingător, mai ales dacă natura discursului este mai curând politică decât comercială (*VgT Verein gegen Tierfabriken*, citată mai sus, § 66).

94. Chiar dacă acceptă clasificarea făcută de instanțele naționale și consideră că arborarea steagurilor în litigiu ținea doar de discursul publicitar și că autoritățile române dispun de o anumită marjă de apreciere în a decide dacă există sau nu „o nevoie socială imperativă” de a sancționa această acțiune, Curtea nu poate să nu constate că deciziile date de instanțele interne sunt foarte laconice în privința necesității ingerinței și nu conțin informații suficiente pentru a permite înțelegerea raționamentului care a justificat această ingerință.

95. Guvernul a susținut că ingerința avea ca scop protejarea siguranței publice și respectarea drepturilor celorlalți (paragraful 63 de mai sus). El a prezentat de asemenea explicații privind istoria regiunii. Cu toate acestea, Curtea constată că instanțele naționale nu au menționat nici un element care ar sugera că arborarea steagurilor în cauză ar fi ridicat probleme de securitate publică. Mai mult, acestea au indicat că arborarea respectivelor steaguri nu era interzisă în sine dar trebuia făcută cu respectarea dispozițiilor legale și după obținerea unei autorizații de publicitate temporară.

96. În urma lecturii dispozițiilor legale aplicabile (paragraful 29 de mai sus), Curtea poate admite că arborarea de către reclamant a steagurilor în spațiul public are importanță. Ea admite de asemenea că scopul declarat al legii aplicabile era, între altele, de a asigura un cadru construit coerent, armonios, sigur și sănătos, protecția valorilor mediului natural și antropoc, prezervarea calității peisajului și a cerințelor privind asigurarea calității în construcții (paragraful 81 de mai sus). Ea observă totuși că în a doua petiție steagul *Partiumului* a fost arborat alături de alte steaguri (paragraful 18 de mai sus). Or, instanțele naționale nu au explicat din ce motive doar steagul sus-menționat și nu și celelalte necesitau o autorizație de publicitate prealabilă prin aplicarea unei legi care viza „garantarea condițiilor unui cadru construit coerent, armonios, sigur și sănătos, pentru protecția valorilor mediului natural și antropoc, pentru prezervarea calității peisajului și a cerințelor privind asigurarea calității în construcții” (paragraful 29 de mai sus).

97. De asemenea, deși a fost sancționat în iunie 2014 și în decembrie 2015, reclamantul nu a fost obligat să înlăture respectivele steaguri până la 24 februarie 2020 (paragraful 27 de mai sus). Or, nu rezultă din dosar că în această perioadă de mai mulți ani arborarea respectivelor steaguri ar fi ridicat pentru autorități vreo problemă de securitate publică sau de mediu.

98. Curtea consideră că, în ciuda conciziei lor, motivele enunțate de tribunalele

interne pentru a-și susține concluziile sugerează ca a existat o analiză de proporționalitate a sancțiunii impuse (paragrafele 13 și 23 de mai sus). Ea consideră totuși că, în privința articolului 10 din Convenție, lejeritatea sancțiunilor impuse nu poate în sine să compenseze absența motivelor pertinente și suficiente pentru restrângerea dreptului la libertate de exprimare.

99. În orice caz, având în vedere cele de mai sus, și în special faptul că instanțele interne nu au luat în mod adecvat în considerare criteriile stabilite în jurisprudența sa, Curtea consideră că aceste instanțe nu au furnizat motive pertinente și suficiente pentru a justifica atingerea adusă dreptului la libertate de exprimare al reclamantului. În consecință, ingerința în litigiu nu a fost „necesară într-o societate democratică”.

100. Prin urmare, a avut loc o încălcare a articolului 10 din Convenție.

III. CU PRIVIRE LA APLICAREA ARTICOLULUI 41 DIN CONVENȚIE

101. În conformitate cu articolul 41 din Convenție:

Dacă Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.

A. Prejudiciu

102. Reclamantul a cerut 16.000 de euro (EUR) pentru prejudiciul moral pe care consideră că l-a suferit.

103. Guvernul susține că în orice caz încălcarea constatată a legii este în sine o reparație echitabilă suficientă pentru reclamant. În subsidiar, el invită Curtea să acorde reclamantului o singură sumă pentru cele două plângeri. El consideră în final că suma solicitată este exorbitantă în raport cu jurisprudența Curții în materie.

104. Având în vedere circumstanțele cauzei, Curtea consideră că încălcarea constatată a legii este în sine o reparație echitabilă suficientă pentru tot prejudiciul moral pe care poate să-l fi suferit reclamantul.

B. Cheltuieli de judecată

105. Reclamantul a cerut 2.489 EUR pentru cheltuielile de judecată aferente procedurilor interne și a celei în fața Curții. A furnizat în această privință copii ale chitanțelor care atestau plățirea onorariului avocatului său aferent procedurii în fața Curții și o copie a unui ordin de deplasare al acestuia din urmă în contextul procedurii interne.

106. Guvernul arată că reclamantul nu a atașat la dosar nici o copie a contractului său de asistență juridică, nici detalierea orelor prestate de avocatul său. El adaugă că reclamantul nu a furnizat documente justificative decât pentru o singură deplasare, facturată pentru 550 RON. El invită Curtea să acorde reclamantului o sumă corespunzătoare cheltuielilor reale, demonstrate, rezonabile și necesare.

107. Conform jurisprudenței Curții, un reclamant nu poate obține rambursarea

cheltuielilor sale de judecată decât în măsura în care se demonstrează caracterul real, necesar și rezonabil al cuantumului lor. În speță, având în vedere documentele aflate în posesia sa și criteriile menționate mai sus, Curtea consideră că este rezonabil să se acorde reclamantului suma de 2.112 EUR cu titlu de cheltuieli de judecată aferente procedurii în fața Curții.

C. Dobânzi moratorii

108. Curtea consideră necesar ca rata dobânzilor moratorii să se întemeieze pe rata dobânzii facilității de împrumut marginal practică de Banca Centrală Europeană, majorată cu trei puncte procentuale.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. **Decide**, în unanimitate, conexarea cererilor;
2. **Declară**, în unanimitate, cererile admisibile;
3. **Hotărăște**, cu 5 voturi la 2, că a fost încălcat art. 10 din Convenție;
4. **Hotărăște**, în unanimitate, că această decizie reprezintă în sine o reparație echitabilă suficientă pentru prejudiciul moral pe care poate să-l fi suferit reclamantul;
5. **Hotărăște**, în unanimitate,
 - a) că statul pârât trebuie să plătească reclamantului, în termen de trei luni de la data la care decizia devine definitivă în conformitate cu articolul 44 § 2 din Convenție, 2.112 EUR (două mii o sută doisprezece euro), plus orice sumă ce poate fi datorată de reclamant cu titlu de impozit pentru această sumă, pentru cheltuielile de judecată, care trebuie convertite în moneda statului pârât la rata de schimb aplicabilă la data plății;
 - b) că, de la expirarea termenului menționat și până la efectuarea plății, această sumă trebuie majorată cu o dobândă simplă, la o rată egală cu rata dobânzii facilității de împrumut marginal practică de Banca Centrală Europeană, aplicabilă pe parcursul acestei perioade și majorată cu trei puncte procentuale;
6. **Respinge**, în unanimitate, cererea de reparație echitabilă pentru restul sumelor.

Redactată în limba franceză, apoi pronunțată în scris la 27 aprilie 2021, în temeiul articolului 77 §§ 2 și 3 din Regulament.

Andrea Tamietti
Grefier

Yonko Grozev
Președinte

La prezenta hotărâre este anexată, în conformitate cu art. 45 § 2 din Convenție și art. 74 § 2 din Regulament, opinia separată comună a judecătoarelor Motoc și Kucsko-Stadlmayer.

Y.G.
A.N.T.

OPINIA DIZIDENTĂ COMUNĂ A JUDECĂTOARELOR MOTOC ȘI KUCSKO-STADLMAYER

IV. SFERA DE APLICARE A HOTĂRÂRII.

1. Prin această hotărâre, majoritatea nu a dat câștig de cauză reclamantului, care a atacat în fața Curții calitatea legii românești și clasificarea ca „publicitate” dată arborării steagului secuiesc și a celui al *Partiumului*, și dorea să le poată arbora fără să fie nevoie să obțină o autorizație prealabilă. Pe bună dreptate, majoritatea nu a aderat la teza formulată de reclamant, întâi în fața instanțelor naționale, și apoi în fața Curții. Chiar și după ce decizia dată în această cauză va deveni definitivă, reclamantul nu va putea să arboreze cele două steaguri, și anume steagul secuiesc și cel al *Partiumului*, fără să obțină o autorizație prealabilă, cum o cere legea nr. 185/2013. Majoritatea nu a criticat legea aplicabilă și nici nu a respins complet aplicarea sa în situația arborării celor două steaguri în discuție.

2. De altfel, majoritatea nu a acordat reclamantului nici o sumă pentru prejudiciul moral pretins de acesta.

3. Majoritatea a concluzionat doar că a avut loc o încălcare a articolului 10 din Convenție din cauza absenței unei analize aprofundate a ansamblului de elemente factuale și a criticat modul în care instanțele naționale motivaseră deciziile date în cele două spețe. Chiar dacă este vorba doar de o încălcare „limitată”, pur procedurală, a articolului 10 din Convenție, noi nu putem subscrie la concluzia și raționamentul majorității, din mai multe motive.

V. MOTIVELE POZIȚIEI NOASTRE DIZIDENTE

4. În primul rând, observăm că în lumina argumentelor prezentate de reclamant în mod repetat în fața instanțelor naționale, majoritatea reproșează acestora din urmă lipsa unei analize a elementelor factuale care nu fuseseră indicate în fața lor de către reclamant. Astfel, majoritatea consideră că instanțele naționale ar fi trebuit să determine „dacă destinația imobilului clasificat de autoritățile locale ca birou parlamentar al reclamantului trebuia să aibă un rol important în cauză” și „să stabilească cu certitudine dacă reclamantul intenționa să acționeze din poziția sa de om politic cu un program politic sau ca simplu cetățean aparținând unei minorități naționale” (paragraful 90 din hotărâre). Or, deși reclamantul menționase în actul de sesizare a instanței că era deputat în Parlamentul european, el nu a indicat niciodată că imobilul pe care fuseseră arborate steagurile găzduia biroul său parlamentar și că el acționa în calitate sa de deputat cu program politic. El nu a invocat niciodată în fața instanțelor naționale calitatea sa de om politic ca și argument în susținerea cauzei sale. În continuare, în plângerea sa în fața Curții, el nu a invocat nici atunci calitatea sa de om politic și nu a susținut că gestul său făcea parte dintr-un discurs politic sau de interes public. Din păcate, majoritatea nu a ținut seama de motivele prezentate de reclamant și a dat cauzei o dimensiune pe care acesta nu o dorise el însuși.

Prin urmare, noi suntem de părere că majoritatea a fost prea exigentă cu instanțele naționale atunci când a afirmat că acestea ar fi trebuit să analizeze elementele neinvocate de reclamant.

5. Reclamantul trebuie să fi avut motivele sale care ar explica alegerea de a nu se folosi de calitatea sa de om politic și de imunitatea legată de statutul său politic în cadrul recursului său fondat pe libertatea de exprimare. Este remarcabil că pe parcursul întregii sale argumentări reclamantul a rămas focalizat pe refuzarea generală a bazei legale pentru arborarea steagurilor în discuție pe clădiri private. De fapt, este posibil să fie vorba aici de o strategie juridică: reclamantul putea foarte bine să sesizeze instanțele naționale în calitatea sa de simplu cetățean aparținând unei minorități care dorea să-și manifeste identitatea, și nu în calitatea sa particulară de om politic care se bucură de un regim legal special.

6. Majoritatea reproșează de asemenea instanțelor naționale că nu au analizat exemplele de jurisprudență națională prezentate în fața lor de reclamant (paragraful 86 din hotărâre). Or, trebuie constatat că un singur exemplu de jurisprudență atașat de reclamant la dosar este similar cu situația din speță și astfel pertinent în cauză: decizia tribunalului județean din Târgu Mureș din 29 ianuarie 2016, ulterioară hotărârii definitive date în prima dintre cauzele în care a fost implicat reclamantul (paragraful 37 din hotărâre). Celelalte exemple de jurisprudență se referă la arborarea steagului secuiesc în locuri administrate de autoritățile administrative teritoriale sau pe clădiri publice, ceea ce este o situație complet diferită de cazul în speță (paragrafele 36, 38-39 din hotărâre). Or, majoritatea îl urmează pe reclamant în a face confuzie între tema arborării respectivelor steaguri pe clădiri publice și cea a arborării lor pe clădiri private.

7. Noi considerăm în continuare că raționamentul majorității este uneori incoerent: dacă întâi majoritatea observă, bazându-se pe raportul ECRI, că arborarea respectivelor steaguri ar putea evoca subiecte sensibile pentru societatea românească” și că autoritățile nu au analizat acest element (paragraful 89 din hotărâre), pe urmă ea reține că respectivele steaguri au fost arborate pe clădirea în cauză pentru mai mulți ani, din 2014 până în 2020, fără să creeze pentru autorități „nicio problemă” (paragraful 97 din hotărâre). Majoritatea nu a luat în considerare faptul că, deși arborarea respectivelor steaguri a fost considerată ca încălcând legea nr. 185/2013 și contrară nevoii de a asigura un cadru construit sigur și armonios în sensul acestei legi, sancțiunea autorităților locale nu a fost decât un simplu avertisment; acestea nu au luat măsuri concrete pentru a îndepărta steagurile (a se vedea paragraful 27 din hotărâre și paragraful 31 de mai jos). Nu putem presupune decât că aceasta s-a datorat tocmai caracterului sensibil al problematicii legate de steagurile secuiesc și al *Partiumului*.

8. În final, opinia majorității are la bază o lectură fără context a celui de-al patrulea raport al ECRI privind România, din care nu citează decât anumite părți. De fapt, ea a interpretat greșit sfera de aplicare a constatărilor făcute în raport și contextul descris acolo, care se referă explicit la arborarea steagului secuiesc pe clădiri publice – din perspectiva unui drept al județelor de a folosi simbolurile „lor regionale – și nu pe clădiri private care sunt supuse regulilor generale de protecție a cadrului construit (a se vedea și paragraful 15 de mai jos).

9. Pe de altă parte, hotărârea majorității nu ține seama de o altă sursă de *hard law* care este pertinentă în speță, și anume Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale (paragraful 41 din hotărâre) și care precizează că „orice persoană aparținând unei minorități naționale va respecta legislația națională și drepturile celorlalți”. Este cu atât mai surprinzător cu cât majoritate este ea însăși gata să admită că ingerința reclamată de reclamant urmărea scopul legitim de protejare a „drepturilor celorlalți” în sensul articolului 10 § 2 din Convenție. Deci în protejarea exteriorului clădirilor în funcție de cadrul lor intră în discuție aceste drepturi ale terților.

10. Din motivele sus-menționate, noi nu am putut să fim de acord cu majoritatea. Vom prezenta în continuare raționamentul pe care, în opinia noastră, l-ar fi putut avea Curtea privind plângerea în temeiul articolului 10 din Convenție.

VI. ARTICOLUL 10 DIN CONVENȚIE

11. Reclamantul a ridicat o *singură* întrebare în prezenta cauză, și anume cea privind legalitatea sau, mai precis, previzibilitatea aplicabilității în speță a legii nr. 185/2013. Deși reclamantul nu reclamă în mod expres proporționalitatea sancțiunilor care i-au fost impuse, vom indica de asemenea, pentru a răspunde majorității, motivele care ne fac să credem că ingerința în dreptul la libertate de exprimare nu a fost disproporționată față de scopul legitim urmărit.

A. Cu privire la întrebarea dacă ingerința era „prevăzută de lege”

12. Noi suntem de acord cu majoritatea când aceasta constată că legiuitorul român a legiferat și a prevăzut liniile directoare aplicabile drapelului național și drapelurilor diferitelor circumscripții administrative, cât și pentru condițiile în care minoritățile naționale își pot afișa simbolurile (paragraful 77 din hotărâre). Suntem de asemenea de acord că dispozițiile legii nr. 185/2013 au fost formulate în termeni generali și că regimul legal în vigoare conferea instanțelor naționale o anumită putere de apreciere în a decide ce steaguri pot fi clasificate ca fiind publicitare (paragraful 78 din hotărâre).

13. Exercițându-și puterea de interpretare a dreptului național, instanțele naționale au hotărât că, prin arborarea steagurilor în cauză, reclamantul încercase să atragă atenția publicului și să-l informeze privind activitățile și evenimentele pe care dorea să le organizeze, cât și privind destinația imobilului, astfel că steagurile fuseseră arborate în scop publicitar (paragraful 79 din hotărâre). Or, ținând seama de simbolul reprezentat de steagul în cauză – și anume simbolul unei minorități căreia îi apăținea reclamantul – și de destinația imobilului pe care au fost ridicate respectivele steaguri – și anume biroul reclamantului, care era un om politic activ ales în Parlamentul European pe lista unui partid politic ungar (paragrafele 4-5 din hotărâre) –, nu putem considera că interpretarea dată de instanțele naționale în această situație a fost – cum afirmă reclamantul – nerezonabilă sau imprevizibilă.

14. Merită amintit de asemenea că puterea decizională conferită tribunalelor are tocmai scopul de a elimina nesiguranța care poate exista în interpretarea normelor (a se vedea

jurisprudența citată în paragraful 72 *in fine* din hotărâre). Or, în măsura în care reclamantul avea îndoieli privind legea aplicabilă sau nu era sigur de regulile aplicabile în materie, el ar fi trebuit, înainte să acționeze, să apeleze la consiliere juridică (a se vedea jurisprudența citată în paragraful 71 din hotărâre) pentru a descoperi cadrul legal care reglementa arborarea steagurilor în cauză. Mai mult, observăm că, deși cunoștea interpretarea dată de instanțele naționale dispozițiilor legale aplicabile cu ocazia contestării primului proces-verbal de contravenție, reclamantul a arborat steagul *Partiumului* cu aproximativ o lună mai târziu fără să ceară o autorizație prealabilă de publicitate (paragrafele 14 și 17 din hotărâre).

15. În aceste condiții, noi ținem să subliniem iarăși că exemplele de jurisprudență pe care se bazează reclamantul, în afară de faptul că nu sunt toate decizii în justiție, ci sunt și ordine ale parchetului (paragraful 35 din hotărâre), au fost luate într-un context foarte diferit: cel al arborării steagului secuiesc de către autoritățile locale, situație în care instanțele interne examinaseră caracterul reprezentativ al respectivului steag pentru întreaga populație dintr-o anumită circumscripție administrativă (paragrafele 36 și 38-39 din hotărâre). Cum o singură hotărâre poate fi considerată similară cu acest caz (a se vedea paragraful 6 de mai sus), jurisprudența privind arborarea steagurilor minorităților de către persoane particulare rămâne puțin dezvoltată (paragraful 37 din decizie). De altfel, nevoia de a diferenția între conținutul simbolic al unui steag și suportul său material a fost confirmată de tribunalul județean din Bihor (paragraful 40 din hotărâre).

16. În orice caz, în cauzele legate de reclamant, instanțele naționale, atunci când au clasificat steagurile în litigiu ca „publicitare”, nici nu au pus în discuție și nici nu au negat caracterul lor de simbol al unei minorități; ele au ținut cont implicit de acest caracter atunci când au decis că aceste steaguri puteau să atragă atenția asupra activităților reclamantului, el însuși membru al minorității maghiare, și asupra destinației spațiului în cauză în care se afla biroul său. Caracterul de simbol pentru o etnie nu împiedică folosirea steagului în alte scopuri decât cel de manifestare a unei anumite identități, de exemplu cel de a atrage atenția asupra anumitor activități, mai ales într-un context foarte specific cum este cel din speță, când a fost arborat pe un imobil privat.

17. Dacă este adevărat că, din cauza definițiilor date de legea nr. 185/2013 noțiunilor aplicabile legate de publicitate, instanțele naționale, clasificând steagurile în cauză ca steaguri publicitare, au ajuns la un rezultat care nu coincide cu noțiunea de publicitate comercială definită de jurisprudența Curții (*Stambuk c. Germaniei*, nr. 37928/97, § 39, 17 octombrie 2002), merită amintit că aceasta din urmă a recunoscut și noțiunea de publicitate politică (*TV Vest AS și Rogaland Pensjonistparti c. Norvegiei*, nr. 21132/05, § 64, CEDO 2008 (extrase)) și cea de publicitate privind subiecte de interes general (*Animal Defenders International c. Regatului Unit* [GC], nr. 48876/08, § 99, CEDO 2013 (extrase)). În aceste condiții, în situația dată, chiar dacă steagurile în cauză nu aveau scopul de a face publicitate pentru produse sau servicii, nu este nerezonabil să se considere că arborarea lor ar fi putut fi făcută cu scopul de a aduce la cunoștința publicului destinația imobilului și a-i suscita interesul pentru activitățile propuse acolo, deci a face o anumită formă de „publicitate” în sens larg, reglementată astfel de legea nr. 185/2013.

18. În concluzie și având în vedere în special faptul că steagurile în litigiu puteau, în

circumstanțele din speță, să atragă atenția publicului asupra destinației imobilului în care se afla biroul reclamantului și că instanțele naționale au rolul principal în interpretarea dreptului intern (paragrafele 72, 83 și 77 din hotărâre), noi considerăm că interpretarea dată în speță dispozițiilor legii nr. 185/2013 nu era imprevizibilă și că ingerința în exercitarea de către reclamant a dreptului său la libertate de exprimare era „prevăzută de lege”. Nu vedem de ce majoritatea leagă analiza acestui subiect important de „analiza mai largă a proporționalității măsurilor în litigiu” (paragraful 80 din hotărâre).

B. Cu privire la scopul ingerinței și necesitatea sa într-o societate democratică

19. Suntem de acord cu observația majorității că ingerința reclamată de reclamant avea scopul de a asigura protejarea drepturilor celorlalți (paragraful 81 din hotărâre). Nu contestăm nici principiile generale aplicabile în speță în raport cu care se decide necesitatea ingerinței într-o societate democratică (paragraful 82 din hotărâre), chiar dacă noi le aplicăm diferit.

Natura discursului reclamantului și marja de apreciere a statului

20. Atunci când a analizat necesitatea ingerinței, majoritatea a examinat „natura” mesajului pe care a vrut să-l transmită reclamantul (paragrafele 92-93 din hotărâre). Este într-adevăr important să se determine natura manifestării dreptului la libertate de exprimare care, potrivit jurisprudenței Curții, are consecințe asupra amplitudinii marjei de apreciere a autorităților naționale.

21. În această privință, majoritatea amintește că întotdeauna Curtea a făcut distincție între publicitatea cu scop comercial și cea cu scopul de a contribui la o dezbatere publică asupra unei teme de interes general, cum ar fi publicitatea politică (paragraful 88 din hotărâre). Elementele pertinente pentru această distincție sunt forma sub care este transmis mesajul, scopul său și conținutul discursului. Trebuie definite în raport cu aceste elemente, într-un mod autonom și independent, clasificările date discursurilor de interes de reclamant sau instanțele naționale. În hotărârea *Mouvement raëlien suisse c. Elveției*, citată mai sus, Curtea a decis că un discurs nu ținea de domeniul publicitar (nu avea scopul de a incita publicul la cumpărarea unui anumit produs), dar a observat cu toate acestea că ținea „mai curând de discursul comercial decât de un discurs politic în sens strict”, pentru că avea ca scop prozelitismul (§ 62). O astfel de nuanță contează pentru analiza făcută de Curte, pentru că marja de apreciere a Statelor este mai mult sau mai puțin largă în funcție de tipul de discurs vizat.

22. În această situație, arborarea de către reclamant a steagurilor în litigiu nu ținea de contextul publicității pur comerciale în sensul jurisprudenței Curții, care consideră că pentru un cetățean publicitatea este un mijloc de a descoperi caracteristicile bunurilor și serviciilor care îi sunt oferite (*Stambuk*, citat mai sus, § 39). Nu putem totuși nega că o astfel de acțiune putea să atragă atenția publicului asupra destinației clădirii ocupate de biroul reclamantului și să-l informeze asupra activităților acestuia din urmă în respectul loc. De asemenea, pentru a determina natura suspendării steagurilor în cauză, trebuie luată în considerare în primul rând declarația reclamantului potrivit căreia acestea erau

simbolul unei minorități și expresia unei apartenențe la o identitate culturală și istorică (paragrafele 8 și 14 din hotărâre).

23. Or, deși luând în considerare calitatea sa de deputat european, acțiunile sale ar fi putut avea o conotație politică, reclamantul nu a susținut nici în contestațiile în fața instanțelor naționale și nici în fața Curții că arborarea steagurilor în cauză ar fi fost expresia unui proiect politic, și nici nu a indicat că ar fi avut intenția să contribuie, prin gestul său, la o dezbatere de interes general cum ar fi, de exemplu, dezbaterea pe tema minorităților din România. El s-a limitat de fapt la a sublinia că arborarea steagurilor făcea parte din manifestarea existenței istorice a etniei secuiești în regiune și din apartenența sa la un anumit patrimoniu cultural și istoric, și că această arborare era permisă de Constituție și de Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale. Dată fiind maniera în care reclamantul a explicat scopul acțiunilor sale în fața tribunalelor, arborarea steagurilor în cauză era o formă de manifestare a identității sale, fără să țină totuși de discursul politic sau de o dezbatere a unei teme de interes general.

24. În acest context bine delimitat de reclamant, dacă arborarea respectivelor steaguri nu putea fi văzută ca o formă de publicitate comercială în sensul clasic al termenului, nu trebuia neapărat să fie văzută totuși, în ciuda calității de om politic a reclamantului, ca o contribuție la o dezbatere pe o temă de interes general sau politic. Prin urmare, autoritățile române nu beneficiau de o marjă de apreciere prea largă în a decide dacă exista o nevoie socială imperativă. În același timp, marja lor de apreciere nu putea fi considerată ca îngustă. Deși majoritatea se referă la jurisprudența pertinentă (paragrafele 82 și 88-93), ea nu a tras din aceasta concluzii vizibile. În opinia noastră, este în continuare neclar în ce fel elementele factuale „neexploatate” de instanțele interne ar fi fost „de natură să apropie arborarea steagurilor în litigiu de discursul politic” (paragraful 92 din hotărâre).

Cu privire la amplexarea controlului realizat de instanțele naționale

25. Trebuie constatat în primul rând că exista un mecanism juridic efectiv de protejare a dreptului la libertate de exprimare și că reclamantul a putut să îl utilizeze: într-adevăr, acesta și-a înaintat plângerile tribunalelor naționale în două ocazii diferite și contestațiile sale au rezultat în decizii motivate care explicau modul în care trebuia interpretat dreptul intern.

26. Merită amintit în continuare că, pentru a aprecia dacă „necesitatea” restricționării exercițiului libertății de exprimare a fost stabilită într-un mod convingător, trebuie să ne raportăm în esență la motivația oferită de judecătorii români (*Gözel și Özer c. Turciei*, nr. 43453/04 și 31098/05, § 51, 6 iulie 2010). Mecanismul de protecție creat prin Convenție are, și aceasta este primordială, un caracter subsidiar în raport cu sistemele naționale de garantare a drepturilor omului, și Curtea nu a substituit propria apreciere a faptelor celei a instanțelor naționale (a se vedea, printre multe altele, *Gherghina c. României* ((dec.) [GC], nr. 42219/07, § 83, 9 iulie 2015); Statele nu trebuie să răspundă pentru acțiunile lor în fața unui organism internațional înainte să aibă posibilitatea de a remedia situația în ordinea lor juridică internă (*ibidem*, § 84).

27. Or, trebuie constatat că, în fața instanțelor naționale, reclamantul nu a amintit niciun element factual concret care să pună la îndoială scopul ingerinței sau necesitatea

sa într-o societate democratică. El de fapt și-a limitat alegațiile la lipsa bazei legale și la previzibilitatea ingerinței, teme pe care instanțele naționale le-au analizat pe larg (paragrafele 11-13, 17, 22 și 25 din hotărâre). Ținând cont de modul în care reclamantul și-a formulat argumentele în fața instanțelor interne și de absența din contestațiile sale a oricărui element care să pună la îndoială necesitatea măsurii, instanțele interne aveau motive să nu se aplece decât asupra temelor ridicate în mod expres de reclamant în fața lor. În cererea sa în fața Curții, reclamantul nu a avansat nici atunci argumente factuale concrete care să ducă la concluzia că nu existau o nevoie imperativă sau motive pertinente și suficiente pentru a impune obligația de a obține în prealabil o autorizație de publicitate temporară.

28. În orice caz, în lumina faptelor așa cum au fost ele prezentate Curții și dezbătute în fața instanțelor interne, sancțiunile impuse reclamantului nu erau legate nici de conținutul steagurilor în cauză, nici de eventualul mesaj pe care acestea ar fi trebuit să-l transmită (a se vedea, *a contrario*, *Vajnai c. Ungariei*, nr. 33629/06, CEDO 2008, unde reclamantul a fost găsit vinovat de delictul de utilizare a unei embleme a totalitarismului pentru că afișase pe haina sa o stea roșie cu cinci colțuri – „steaua roșie” – ca emblemă a mișcării internaționale muncitorești). În speță, reclamantul a fost sancționat pentru că nu obținuse în prealabil o autorizație de publicitate pentru a putea arboră steagurile în cauză pe clădire, astfel încât arborarea lor nu ținea de o interdicție a distribuirii unor anumite idei sau de manifestarea unei anumite identități. El a fost sancționat doar pentru nerespectarea regulilor obiective prevăzute de dreptul intern pentru arborarea steagurilor în spațiul public.

29. De asemenea, reclamantul nu a susținut că procedura prevăzută de legea nr. 185/2013 pentru obținerea autorizației era greu accesibilă, prea dificilă sau prea costisitoare. El s-a limitat la a susține că, în privința exercitării dreptului la libertate de exprimare prin afișarea unui simbol al unei minorități, legea nu poate să ceară obținerea unei autorizații prealabile de publicitate. El nu a explicat de ce nu a solicitat o astfel de autorizație, mai ales după finalizarea primei proceduri.

30. În final, sancțiunea impusă reclamantului – avertismentul – era cea mai ușoară dintre cele prevăzute de dreptul intern și măsurile în litigiu au avut în final o sferă de acțiune foarte limitată. Reclamantul nu a fost obligat niciodată să înlăture steagurile în cauză (paragrafele 26-27 de mai sus). Chiar dacă sunt formulate succint, motivele enunțate de tribunalele interne pentru a-și susține concluziile lasă să se întrevadă o analiză a proporționalității sancțiunii, un criteriu consacrat de jurisprudența Curții. Astfel, instanțele naționale au precizat că sancțiunea avertismentului a fost proporțională cu nivelul pericolului social al faptelor și a fost cea mai ușoară dintre cele prevăzute de lege. Ele i-au indicat chiar reclamantului că poate arboră respectivele steaguri cu respectarea dispozițiilor legale și după ce a obținut autorizația de publicitate (paragrafele 17 și 25 din hotărâre).

31. Este important să se sublinieze în acest context valoarea imensă pe care o are libertatea de exprimare efectivă pentru grupurile minoritare și pentru apelul la toleranță în favoarea lor (a se vedea, de exemplu, *Alekseyev c. Rusiei*, 21 octombrie 2010, nr. 4916/07, § 81 ; *Barankevitch c. Rusiei*, 26 iulie 2007, nr. 10519/03, § 31). Ar fi incompatibil cu

valorile care stau la baza Convenției ca un grup minoritar să nu-și poată exercita drepturile garantate de aceasta decât cu acceptul majorității (*Sekmadienis Ltd. c. Lituaniei*, 30 ianuarie 2018, nr. 60317/14, § 82). În speță, totuși, legea reclamată de reclamant se aplică tuturor, și nu a fost demonstrat că o autorizație prealabilă pentru arborarea steagurilor în cauză și sancțiunile impuse erau restricționări disproporționate, față de scopul legitim urmărit, ale exercițiului drepturilor reclamantului. Considerăm că analiza argumentelor făcută de autoritățile statului pârât a fost pertinentă și suficientă și că nu a depășit marja de apreciere, astfel încât nu a avut loc o încălcare a articolului 10 din Convenție.