



## Affichage de drapeaux : la Cour constate une absence d'examen approfondi des faits et l'insuffisance de motivation des décisions judiciaires

Dans son arrêt de chambre<sup>1</sup>, rendu ce jour dans l'affaire [Tókécs c. Roumanie](#) (requêtes n° 15976/16 et n° 50461/17), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à la majorité, qu'il y a eu :

**Violation de l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme.**

L'affaire concerne un homme politique, M. László Tókécs, ressortissant roumain appartenant à la minorité hongroise de Roumanie, élu député au Parlement européen au titre de la Hongrie, sanctionné par les autorités roumaines pour avoir arboré les drapeaux du Pays sicule<sup>2</sup> et du territoire Partium<sup>3</sup> sur le bâtiment abritant son bureau de travail à Oradea.

La Cour ne juge pas, comme le soutenait le requérant, que la base légale de l'ingérence dans le droit à la liberté d'expression de l'intéressé fait défaut. Elle considère que les juridictions internes ne se sont pas livrées à un examen approfondi de l'ensemble des éléments importants qui étaient portés à leur connaissance et que la motivation de leurs décisions a été insuffisante. Elle constate que la motivation des jugements rendus est laconique et ne contient pas des informations suffisantes pour lui permettre de saisir le raisonnement ayant justifié cette ingérence. Elle conclut à une violation procédurale de l'article 10 de la Convention.

### Principaux faits

Le requérant, M. László Tókécs, est un ressortissant roumain, né en 1952, et résidant à Oradea (Roumanie). M. Tókécs appartient à la minorité hongroise de Roumanie. Il fut élu député au Parlement européen sur la liste du parti de l'Union démocrate magyare de Roumanie lors des élections européennes de 2009, puis élu sur la liste du parti Fidesz de Hongrie lors des élections européennes de mai 2014. Il disposait à l'époque des faits d'un bureau de travail à Oradea, en Roumanie.

Dans sa première requête (n 15976/16), M. Tókécs explique que le 18 juin 2014, il déploya un drapeau du Pays sicule d'une taille de 2 mètres sur 1 mètre sur le bâtiment où se trouvait son bureau de travail à Oradea. Le 20 août 2014, la police locale d'Oradea lui infligea une sanction contraventionnelle sous forme d'avertissement au motif qu'il avait déployé un drapeau publicitaire – le drapeau du Pays sicule – sans obtenir au préalable une autorisation temporaire de publicité, en méconnaissance de la loi n° 185/2013 concernant le placement et l'autorisation des moyens

<sup>1</sup> Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

<sup>2</sup> Le pays sicule est une région historique et ethnographique transylvaine, en Roumanie, où vivent la plupart des Sicules de Transylvanie, population de langue hongroise localement majoritaire. En Roumanie, les Hongrois sont reconnus en tant que minorité nationale par la loi sur le statut des minorités ; les Sicules sont une ethnie au sein de la minorité hongroise.

<sup>3</sup> Le Partium désigne les régions du royaume de la Hongrie historique s'étendant à l'ouest et au nord de la principauté de Transylvanie qui se situent aujourd'hui en Hongrie orientale, Ukraine subcarpathique et en Roumanie occidentale.

publicitaires. Il lui était demandé de retirer le drapeau. M. Tókécs contesta le procès-verbal de contravention auprès du tribunal de première instance d'Oradea. Le 26 janvier 2015, le tribunal de première instance rejeta la contestation. M. Tókécs interjeta appel de ce jugement.

Par un arrêt définitif du 27 novembre 2015, le tribunal départemental de Bihor rejeta l'appel et confirma le bien-fondé des motifs mentionnés dans le jugement rendu en première instance. Selon le tribunal, le déploiement du drapeau contenant des symboles sicules avait été réalisé afin d'attirer l'attention du public sur la destination de l'espace en cause, et donc dans un but publicitaire tel que défini par la loi n° 185/2013. Le tribunal précisa que le fait d'arborer dans l'espace public, sur des bâtiments privés, un drapeau comme celui qui était en cause n'était pas interdit par la loi. Toutefois, le déploiement de ce drapeau devait être réalisé dans le respect des dispositions légales, y compris celles imposant l'obtention de l'autorisation de publicité.

Dans sa seconde requête (n° 50461/17), M. Tókécs indique qu'en décembre 2015, il déploya sur le bâtiment qui abritait son bureau de travail le drapeau du territoire Partium, un drapeau blanc sur lequel étaient imprimées la double croix et les quatre lignes rouges représentant les quatre rivières qui traversent la région. Ce drapeau fut déployé à côté de plusieurs autres : un drapeau sicule, un drapeau national de la Roumanie, un drapeau national de la Hongrie et le drapeau de l'Union européenne. Le 16 décembre 2015, la police infligea à M. Tókécs une sanction contraventionnelle, à savoir un avertissement, joint à la demande de retirer le drapeau.

M. Tókécs contesta ce procès-verbal de contravention auprès du tribunal de première instance, soutenant que la loi n° 185/2013 n'était pas applicable en l'espèce. Il précisa qu'il était membre du Parlement européen, qu'il se trouvait la plupart du temps à Bruxelles et à Strasbourg et qu'il disposait d'un bureau à Oradea loué pour la durée de son mandat. Le 27 avril 2016, le tribunal de première instance rejeta la contestation. Il indiqua que le requérant avait déployé un drapeau qui contenait des symboles sicules qui ne faisait donc pas partie de la catégorie des drapeaux appartenant à un État reconnu. Le tribunal considéra qu'en déployant ledit drapeau, le requérant avait entendu attirer l'attention du public et l'informer d'activités et d'événements, de sorte qu'il convenait de qualifier ce drapeau de « publicitaire ». Le tribunal précisa que le déploiement du drapeau sicule dans l'espace public, y compris sur des immeubles particuliers, était régi par la loi n° 185/2013 et nécessitait donc une autorisation de publicité temporaire.

M. Tókécs interjeta appel de ce jugement. Le 6 février 2017, le tribunal départemental rejeta l'appel et confirma le bien-fondé du jugement rendu en première instance.

Le 24 février 2020, à la suite d'un contrôle effectué par la police, M. Tókécs enleva lui-même les drapeaux, sans l'intervention des autorités.

## Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 10 (liberté d'expression), le requérant alléguait que le fait de s'être vu imposer des sanctions d'avertissement pour avoir arboré les drapeaux du Pays sicule et du territoire Partium sur le bâtiment abritant son bureau de travail à Oradea portait atteinte à son droit à la liberté d'expression.

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme le 9 février 2016 et le 19 mai 2017.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Yonko **Grozev** (Bulgarie), *président*,  
Tim **Eicke** (Royaume-Uni),  
Iulia Antoanella **Motoc** (Roumanie),  
Armen **Harutyunyan** (Arménie),  
Gabriele **Kucsko-Stadlmayer** (Autriche),

Pere Pastor Vilanova (Andorre),  
Ana Maria Guerra Martins (Portugal),

ainsi que de Ilse Freiwirth, *greffière adjointe de section*.

## Décision de la Cour

### Article 10

La Cour relève que le requérant a été sanctionné pour avoir déployé les drapeaux du Pays sicule et du territoire Partium sans avoir sollicité au préalable une autorisation de publicité. Il ressort des procès-verbaux de contravention, confirmés par la suite par les juridictions nationales, que le requérant avait méconnu la loi n 185/2013. Selon l'article 49 § 1 a) de cette loi, le placement de moyens publicitaires sans autorisation pour publicité temporaire constituait une contravention. La Cour ne suit pas la thèse du requérant pour constater un défaut de la base légale de l'ingérence et poursuit son examen relatif au but légitime et à la nécessité de la mesure dans une société démocratique.

La Cour relève que le but invoqué par le Gouvernement pour justifier les mesures litigieuses était d'assurer la sécurité publique et le respect des droits d'autrui. Ainsi, le but de la loi n 185/2013 défini dans son article premier, est de garantir les conditions d'un environnement bâti cohérent, harmonieux, sûr et sain, pour la protection des valeurs naturelles et anthropiques, pour préserver la qualité du paysage et les exigences en matière de qualité dans les constructions. La Cour admet que l'ingérence dénoncée par le requérant tendait à assurer la protection des droits d'autrui. Les juridictions internes étaient appelées à ménager un juste équilibre entre, d'une part, le droit à la liberté d'expression du requérant, et, d'autre part, le droit à la protection d'autrui dans le contexte décrit par la loi n 185/2013, applicable en l'espèce.

En examinant la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique, la Cour se penche sur les décisions rendues par les juridictions internes. A cet égard, la Cour constate que les juridictions nationales ont omis de prendre en considération le contexte dans lequel le requérant avait formulé ses contestations : il avait allégué que les sanctions imposées avaient porté atteinte à son droit à la liberté d'expression, garanti tant par la Constitution que par l'article 10 de la Convention. La Cour note ensuite qu'en cherchant à déterminer la loi applicable, les juridictions nationales ont centré leur analyse sur leur appréciation selon laquelle les drapeaux en cause s'apparentaient à une forme de publicité. Elles n'ont pas expliqué les raisons de leur rejet des allégations du requérant consistant à dire que lesdits drapeaux ne tendaient pas à promouvoir ses activités mais constituaient seulement une forme de manifestation de sa propre identité. Or, la Cour constate que, pour définir la notion de publicité, certains des termes utilisés à l'article 3 o) de la loi n 185/2013 sont très liés aux activités commerciales en général, leur finalité étant donc éloignée du message que le requérant entendait transmettre. Dans ce contexte, les autorités étaient tenues d'exposer les raisons justifiant de rejeter les arguments du requérant pour autant que la définition de la notion de publicité donnée par le droit interne était formulée en termes larges et que les instances nationales bénéficiaient d'un pouvoir d'appréciation pour décider quel drapeau pouvait être qualifié de publicitaire.

La Cour rappelle qu'elle a toujours distingué les publicités à but commercial de celles destinées à contribuer à un débat public sur une question d'intérêt général. Elle constate en l'espèce que pour qualifier les drapeaux en cause de publicitaires, les juridictions internes n'ont procédé à aucune analyse du contenu même des drapeaux et n'ont avancé aucun exemple des activités ou événements dont ces drapeaux auraient fait la publicité. Mieux placées pour interpréter l'intention sous-jacente à un discours litigieux et pour apprécier la manière dont le public peut le percevoir et y réagir, les juridictions internes n'ont pas fourni en l'espèce d'explications suffisantes pour fonder leur décision de qualifier les drapeaux en cause de publicitaires.

La Cour relève également que les juridictions internes n'ont pas cherché si la destination de l'immeuble que les autorités locales ont désigné comme étant le bureau parlementaire du requérant, jouait ou non un rôle important dans l'affaire. De même, elles n'ont pas pris en considération la qualité du requérant, député au Parlement européen, ni ses droits découlant de cette qualité. En particulier, elles n'ont pas établi avec certitude si le requérant entendait agir en sa qualité d'homme politique porteur d'un programme politique ou en tant que simple citoyen appartenant à une minorité nationale qui souhaitait manifester son appartenance à cette minorité. Par ailleurs, la Cour note qu'à l'époque des faits, le requérant siégeait au Parlement européen au titre d'un parti hongrois et non pas roumain et qu'il représentait donc sur la scène politique la majorité des Hongrois de Hongrie et non pas la minorité hongroise de Roumanie. Ces questions revêtaient pourtant de l'importance pour la détermination de la nature du discours en cause ; or, les juridictions nationales ont laissé ces questions dans l'ombre alors qu'elles auraient dû les éclaircir.

La Cour considère que faute de s'être livrées à un examen approfondi de l'ensemble des éléments importants portés à leur connaissance, les juridictions internes n'ont pu déterminer au regard des critères énoncés et mis en œuvre par la Cour dans les affaires relatives à la liberté d'expression la nature du message que le requérant voulait transmettre et le contexte dans lequel son discours s'inscrivait.

En ce qui concerne la question de la sécurité publique et le respect des droits d'autrui invoquée par le Gouvernement, la Cour relève que les juridictions nationales n'ont mentionné aucun élément qui porterait à croire que le déploiement des drapeaux en cause pouvait poser des problèmes de sécurité publique. Qui plus est, elles ont indiqué que le déploiement desdits drapeaux n'était pas interdit en soi mais qu'il devait se faire dans le respect des dispositions légales et après obtention d'une autorisation de publicité temporaire. La Cour note par ailleurs que le drapeau du territoire Partium a été déployé aux côtés d'autres drapeaux. Or les juridictions nationales n'ont pas expliqué pour quelles raisons ce drapeau seul, et non pas les autres, nécessitait une autorisation de publicité préalable en application d'une loi qui visait à « garantir les conditions d'un environnement bâti cohérent, harmonieux, sûr et sain pour la protection des valeurs naturelles et anthropiques, pour préserver la qualité du paysage et les exigences en matière de qualité dans les constructions ». Bien que sanctionné en juin 2014 et en décembre 2015, le requérant ne fut d'ailleurs contraint d'enlever lesdits drapeaux que le 24 février 2020. Il ne ressort pas du dossier que pendant cette période de plusieurs années le déploiement desdits drapeaux a posé aux autorités un quelconque problème de sécurité publique ou environnementale.

La Cour estime enfin que, au regard de l'article 10 de la Convention, la légèreté de la sanction imposée ne saurait à elle seule pallier l'absence de raisons pertinentes et suffisantes de restreindre le droit à la liberté d'expression.

Eu égard au fait que les juridictions internes n'ont pas dûment pris en compte les critères établis dans sa jurisprudence, la Cour considère que ces juridictions n'ont pas fourni des raisons pertinentes et suffisantes pour justifier l'atteinte portée au droit à la liberté d'expression du requérant. L'ingérence litigieuse n'était donc pas « nécessaire dans une société démocratique ». La Cour constate une violation procédurale de l'article 10, en raison de la manière dont les juridictions nationales ont examiné les contestations de l'intéressé.

Il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

#### Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la Roumanie doit verser au requérant 2 112 euros (EUR) pour frais et dépens.

## Opinions séparées

Les juges **Motoc** et **Kucsko-Stadlmayer** ont exprimé une opinion séparée dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

*L'arrêt n'existe qu'en français.*

---

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : [www.echr.coe.int/RSS/fr](http://www.echr.coe.int/RSS/fr) ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR\\_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

### Contacts pour la presse

Pendant la crise sanitaire actuelle, les journalistes peuvent continuer à contacter l'unité de la presse via [echrpess@echr.coe.int](mailto:echrpess@echr.coe.int)

#### **Denis Lambert**

Tracey Turner-Tretz

Inci Ertekin

Neil Connolly

Jane Swift

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.