



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

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

SECȚIA A PATRA

CAUZA TŐKÉS ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

(Cererile nr. 15976/16 și 50461/17)

HOTĂRÂRE

Art. 10 • Libertatea de exprimare • Avertismente adresate unui europarlamentar pentru arborarea steagurilor unor minorități naționale pe o clădire în care se afla cabinetul său fără obținerea avizului de publicitate temporară • Arborarea steagurilor în litigiu asociată discursului politic • Neexaminarea în detaliu și în conformitate cu criteriile stabilite în jurisprudența Curții pentru a stabili natura și contextul mesajului în cauză • Lipsa unor motive relevante și suficiente

STRASBOURG

27 aprilie 2021

DEFINITIVĂ

27 iulie 2021

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

În cauza Tőkés împotriva României,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a patra), reunită într-o cameră 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 de secție*,

Având în vedere:

cererile (nr. 15976/16 și 50461/17) îndreptate împotriva României, prin care un resortisant al acestui stat, domnul László Tőkés („reclamantul”), a sesizat Curtea la 9 februarie 2016 și, respectiv, 19 mai 2017, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”),

decizia de a aduce la cunoștința Guvernului român („Guvernul”) capătul de cerere referitor la art. 10 din Convenție și de a declara inadmisibile celelalte capete de cerere;

observațiile părților,

După ce a deliberat în camera de consiliu, la 24 noiembrie 2020 și 23 martie 2021,

Pronunță prezenta hotărâre, adoptată la aceeași dată:

INTRODUCERE

1. În cererile sale, reclamantul, care face parte din minoritatea maghiară din România, susține că aplicarea de sancțiuni cu avertisment pentru arborarea steagurilor Ținutului Secuiesc și a teritoriului *Partium* pe clădirea în care se afla cabinetul său parlamentar i-a încălcat dreptul la libertatea de exprimare garantat de art. 10 din Convenție.

ÎN FAPT

2. Reclamantul s-a născut în 1952 și este domiciliat în Oradea. A fost reprezentat de E. Kincses, avocat în Târgu Mureș.

3. Guvernul a fost reprezentat de agentul guvernamental, doamna O. Ezer, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

4. Reclamantul este un politician cunoscut în România. La alegerile europene din 2009, a fost ales în Parlamentul European pe lista Partidului Uniunii Democrate Maghiare din România. La alegerile europene din mai 2014, a fost reales pe lista partidului Fidesz din Ungaria.

5. Reclamantul avea un cabinet în Oradea, România.

I. FAPTELE AFLATE LA ORIGINEA CERERII NR. 15976/16

6. La 18 iunie 2014, reclamantul a arborat steagul Ținutului Secuiesc¹, cu dimensiuni de 2 m pe 1 m, pe peretele imobilului în care se afla cabinetul său.

7. Prin procesul-verbal din 20.08.2014, Poliția Locală Oradea („poliția”) l-a sancționat contravențional cu avertisment pe reclamant, cu motivarea că acesta amplasase un steag publicitar, și anume steagul Ținutului Secuiesc, fără obținerea avizului de publicitate temporară, cu încălcarea dispozițiilor art. 49 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 185/2013 privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate („Legea nr. 185/2013” – *infra*, pct. 29). Poliția a precizat că în același proces-verbal s-a dispus și „desființarea steagului publicitar amplasat pe peretele cabinetului parlamentar” până la 28.08.2014.

8. Reclamantul a contestat procesul-verbal de contravenție la Judecătoria Oradea („judecătoria”). În motivare, acesta a arătat că era membru al Parlamentului European, activa în majoritatea timpului la Bruxelles și Strasbourg și că avea biroul său europarlamentar în Oradea pe durata mandatului său, închiriat de la proprietarul imobilului. Acesta a arătat că steagul secuiesc este un simbol istoric, folosit de cetățenii aparținând acestei entități naționale, reprezintă un element de identitate al acestora și face parte din patrimoniul cultural al zonei locuite de secuime.

9. Reclamantul a precizat că nu exista nicio prevedere legală care să interzică arborarea steagului Ținutului Secuiesc pe clădiri proprietate particulară și că legislația privitoare la arborarea drapelului României se referă la clădirile autorităților publice și nu conține nicio interdicție privind arborarea unor drapele pe alte edificii. Acesta a susținut că s-a afirmat greșit că este vorba despre „un steag publicitar”, fără a detalia căru produs comercial a făcut publicitate, că dispozițiile Legii nr. 185/2013 nu erau aplicabile și că nu era așadar obligat să obțină autorizație pentru arborarea lui. De asemenea, Constituția României garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul de a-și folosi liber simbolurile, acest drept fiind protejat și de Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale (*infra*, pct. 41).

10. Reclamantul a depus la dosar copii după o ordonanță pronunțată de Parchetul de pe lângă Judecătoria Sighișoara și după o decizie pronunțată de Curtea de Apel Târgu Mureș în cauze separate de a sa, în care s-a menționat că steagul secuiesc era un simbol al acestei comunități istorice și conținea simbolurile sale (*infra*, pct. 35-36). De asemenea, a depus la dosar un extras din raportul Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) privind România, în care se menționa că Ținutul Secuiesc constituise o

¹ Ținutul Secuiesc este o regiune transilvăneană istorică și etnografică din România, unde trăiesc majoritatea secuilor din Transilvania, o populație locală vorbitoare de limba maghiară. Trebuie reținut faptul că, în România, maghiarii sunt recunoscuți ca minoritate națională prin Legea privind statutul minorităților; secuii constituie un grup etnic în cadrul minorității maghiare.

entitate legală pe parcursul istoriei (*infra*, pct. 42) și a susținut că raportul critica reacțiile politice și juridice față de arborarea steagului secuiesc.

11. Prin sentința civilă din 26 ianuarie 2015, judecătoria a respins contestația reclamantului. S-a amintit mai întâi că, în conformitate cu art. 3 din Legea nr. 185/2013, sunt mijloace de publicitate „ansamblul de elemente constructive folosite în scopul prezentării unei activități comerciale, industriale, artizanale sau liber-profesioniste ori a unui eveniment”, iar steagul publicitar reprezintă „o piesă de stofă, pânză sau material plastic atașată la un suport lance, catarg sau stâlp, purtând culori, embleme, simboluri sau mesaje publicitare” (*infra*, pct. 29). S-a mai constatat că, în conformitate cu art. 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” – *infra*, pct. 32), „drapelul României poate fi arborat de persoane fizice la domiciliul sau reședința lor, precum și de persoane juridice [...] la sediile acestora”, precum și că, în conformitate cu art. 7 din același act normativ, „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. Judecătoria a mai constatat că, din fotografiile depuse la dosar, rezulta că reclamantul a amplasat pe fațada clădirii un steag care conținea simboluri secuiești și care nu putea fi încadrat în categoria drapelelor aparținând altor state, în sensul Legii nr. 75/1994, întrucât nu exista un stat secuiesc recunoscut în acest sens.

13. Instanța a decis să analizeze dacă steagul arborat reprezenta un steag pentru publicitate temporară, în sensul Legii nr. 185/2013. În această privință, instanța a observat că publicitatea temporară a fost definită ca „publicitatea realizată cu ocazia unor evenimente, manifestații culturale sau sportive, precum și pentru acțiuni de promovare de produse sau activități”. Instanța a apreciat că „prin arborarea steagului secuiesc, petentul a urmărit să atragă atenția publicului și să-l informeze cu privire la activitățile, evenimentele pe care dorește să le inițieze, astfel că amplasarea steagului s-a făcut în scop publicitar”. Potrivit instanței, arborarea steagului secuiesc în spațiile publice, inclusiv pe clădirile particulare, se supune prevederilor Legii nr. 185/2013, astfel că era necesar avizul pentru publicitatea temporară. Întrucât petentul nu a făcut dovada existenței avizului pentru amplasarea steagului secuiesc, în mod corect s-a reținut fapta contravențională. În ceea ce privește sancțiunea avertismentului aplicată petentului, instanța a constatat că era proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite și reprezenta cea mai ușoară sancțiune prevăzută de lege.

14. Reclamantul a declarat apel împotriva acestei sentințe, susținând că sancțiunea aplicată nu avea temei legal. A contestat încadrarea steagului secuiesc ca steag publicitar. A arătat că steagul era un simbol al comunității

istorice a secuilor, care cuprindea elemente ce fuseseră folosite pentru prima dată în urmă cu aproximativ 400 de ani și că nu putea fi comparat cu un steag publicitar. Potrivit acestuia, caracterul de simbol și de steag al Ținutului Secuiesc al steagului respectiv a fost constatat de Curtea de Apel Brașov printr-o decizie din 31 ianuarie 2014 într-o cauză separată de a sa (*infra*, pct. 39). A adăugat că folosirea steagului în cauză ca simbol și patrimoniu cultural era garantată de Constituție și de Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale (*infra*, pct. 41).

15. Acesta a explicat că Legea nr. 185/2013 definea noțiunea „publicitate”, că arborarea steagului în cauză nu putea fi interpretată ca formă de publicitate astfel cum era definită de această lege și că instanța nu putea extinde sensul pe care legiuitorul a intenționat să îl acorde acestei noțiuni în lege. A făcut trimitere la art. 10 din Convenție și la hotărârile pronunțate de Curte în cauzele *Vajnai împotriva Ungariei* (nr. 33629/06, CEDO 2008), *Noé, Vajnai și Bakó împotriva Ungariei* ([comitet] nr. 24515/09 și alte 2, 23 septembrie 2014), *Vajnai împotriva Ungariei* ([comitet] nr. 6061/10, 23 septembrie 2014) și *Horváth și Vajnai împotriva Ungariei* ([comitet] nr. 55795/11 și nr. 55798/11, 23 septembrie 2014). A precizat că nu exista nicio prevedere legală care să interzică arborarea steagului secuiesc pe clădiri proprietate particulară. A subliniat că instanța de fond nu a răspuns argumentelor sale întemeiate pe documente internaționale și pe jurisprudența națională. A repetat că autoritățile, împiedicându-l să folosească simbolurile secuiești, i-au încălcat dreptul la libertatea de exprimare.

16. Referindu-se la definiția dată de Legea nr. 185/2013 noțiunii de publicitate temporară, poliția locală a răspuns că reclamantul, arborând steagul în litigiu, a încercat să atragă atenția publicului și să îl informeze despre activitățile și evenimentele pe care dorea să le organizeze. Aceasta a explicat că, având în vedere acest scop, steagul respectiv trebuia să fie încadrat ca steag publicitar. A precizat că, în temeiul art. 40 din Legea nr. 185/2013, orice persoană fizică, inclusiv reclamantul, beneficia de dreptul la publicitate temporară, adăugând că, în speță, nimic nu îl împiedica pe reclamant să adreseze autorităților publice locale o cerere de emitere a avizului pentru publicitate temporară pentru ca acestea să stabilească amplasarea unui mijloc de publicitate temporară, precum steagul secuiesc în speță.

17. Printr-o decizie din 27 noiembrie 2015, (tehno)redactată la 4 ianuarie 2016, Tribunalul Bihor („tribunalul”) a respins ca nefondat apelul introdus de reclamant și a confirmat temeinicia motivării din hotărârea pronunțată în primă instanță. Tribunalul a adăugat că arborarea steagului conținând simboluri secuiești a fost realizată cu scopul de a atrage atenția publicului asupra destinației spațiului, amplasarea realizându-se în scop publicitar, definit de art. 3 lit. o) din Legea nr. 185/2013. De asemenea, amplasarea în spații publice sau pe clădiri private a unui steag precum cel la care se referă litigiul nu este interzisă de lege. Însă arborarea steagului trebuie realizată cu

respectarea prevederilor legale, inclusiv cu obținerea prealabilă a avizului de publicitate.

II. FAPTELE AFLATE LA ORIGINEA CERERII NR. 50461/17

18. În decembrie 2015, reclamantul a arborat pe zidul imobilului în care se afla cabinetul său parlamentar steagul teritoriului *Partium*², respectiv un steag alb cu o cruce dublă și patru linii orizontale de culoare roșie, reprezentând cele patru râuri din regiune. Steagul a fost amplasat lângă steagul secuiesc, drapelul României, drapelul Ungariei și drapelul Uniunii Europene.

19. Prin procesul-verbal de contravenție din 16.12.2015, poliția l-a sancționat contravențional cu avertisment pe reclamant, cu motivarea că acesta amplasase „pe peretele cabinetului parlamentar” un steag încadrat ca publicitar (un steag alb cu cruce dublă și patru linii de culoare roșie), fără obținerea avizului de publicitate temporară, fapta constând în nerespectarea dispozițiilor art. 49 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 185/2013. În procesul-verbal s-a dispus și „desființarea steagului publicitar amplasat pe peretele cabinetului parlamentar” până la 28.12.2015.

20. Reclamantul a contestat procesul-verbal de contravenție la judecătorie, susținând că Legea nr. 185/2013 (*infra*, pct. 29) reglementa panourile de publicitate și publicitatea astfel cum a fost definită de legea respectivă, și că, în opinia sa, aceasta nu era aplicabilă în speță. Pentru început, a menționat că era membru al Parlamentului European, activa în majoritatea timpului la Bruxelles și Strasbourg și că închiriasse în Oradea biroul europarlamentar pe durata mandatului său. După prezentarea pe scurt a istoriei steagului respectiv, a susținut că Legea nr. 185/2013 privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate nu se aplică steagurilor cu simboluri istorice. Potrivit acestuia, noțiunea de publicitate, astfel cum a fost definită de Legea nr. 185/2013, nu acoperea steaguri precum cel arborat în speță, întrucât scopul urmărit prin arborarea sa nu era acela de a facilita cunoașterea și aprecierea de către consumatori a anumitor produse și servicii.

21. A adăugat că arborarea steagurilor simbolizând minoritățile nu este interzisă de Legea nr. 75/1994 și de Hotărârea Guvernului nr. 1157 din 21 noiembrie 2001 pentru aprobarea Normelor privind arborarea drapelului României, intonarea imnului național și folosirea sigiliilor cu stema României („H.G. nr. 1157/2001”) și că nu exista nicio dispoziție legală care să interzică arborarea steagului în cauză pe clădiri proprietate particulară. A susținut că orice lucru care nu este interzis de lege este permis. A invocat art. 10 din Convenție și jurisprudența Curții citată la pct. 14 *supra*, precum și art. 30 din Constituția României (*infra*, pct. 28). În final, a menționat că autoritățile

² Termenul *Partium* se referă la regiunile din Regatul Ungariei istorice care se întind la vest și la nord de Principatul Transilvaniei și anexate acestuia după cucerirea Ungariei Centrale de către turci. Aceste regiuni se află acum în estul Ungariei, Ucraina subcarpatică și vestul României.

locale, prin aplicarea sancțiunii în litigiu, au ignorat tratatul de bază dintre România și Ungaria, potrivit căruia părțile se angajau să respecte patrimoniul cultural și istoric al minorităților naționale.

22. Prin sentința civilă din 27 aprilie 2016, judecătoria a respins contestația reclamantului, cu o motivare similară celei din sentința civilă din 26 ianuarie 2015 (*supra*, pct. 11 și 12). Instanța a arătat că petentul a amplasat pe fațada clădirii un steag care conținea simboluri secuiești și care nu putea fi încadrat în categoria drapelurilor aparținând altor state întrucât nu exista un stat recunoscut în acest sens. Instanța a considerat, în temeiul art. 3 lit. j), s) și t) din Legea nr. 185/2013 că petentul, prin arborarea steagului respectiv, a urmărit să atragă atenția publicului și să îl informeze cu privire la activitățile și evenimentele pe care dorește să le inițieze, astfel că steagul trebuia încadrat ca steag publicitar.

23. Judecătoria a reținut că arborarea steagului secuiesc în spațiile publice, inclusiv pe clădirile particulare, se supunea prevederilor Legii nr. 185/2013 și necesita avizul pentru publicitate temporară. Întrucât petentul nu a făcut dovada obținerii în prealabil a avizului, instanța a considerat că fapta săvârșită în speță constituia contravenție. În fine, instanța a reținut că sancțiunea avertismentului, aplicată petentului, era proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite și reprezenta cea mai ușoară sancțiune prevăzută de lege.

24. Reclamantul a declarat apel împotriva acestei sentințe. A reiterat motivele din contestația sa și a subliniat că sancțiunea contravențională care i-a fost aplicată nu era prevăzută de o lege care să îndeplinească cerința de previzibilitate. A adăugat că Tribunalul Mureș, printr-o decizie din 29 ianuarie 2016, pronunțată într-o cauză separată de a sa, a hotărât că steagul secuiesc nu îndeplinea condițiile pentru a fi considerat steag publicitar (*infra*, pct. 37).

25. Printr-o decizie din 6 februarie 2017, definitivă, tribunalul a respins apelul reclamantului și a confirmat temeinicia sentinței pronunțate în primă instanță. Acesta a arătat că prima instanță a reținut în mod corect că steagul în cauză nu putea fi considerat un drapel aparținând altui stat, în sensul Legii nr. 75/1994, precum și faptul că acesta reprezintă un steag publicitar în sensul prevăzut de art. 3 lit. t) din Legea nr. 185/2013. A apreciat că arborarea steagului conținând simboluri secuiești a fost realizată cu scopul de a atrage atenția publicului asupra destinației spațiului respectiv, amplasarea realizându-se în scop publicitar, definit de art. 3 lit. o) din Legea nr. 185/2013. De asemenea, amplasarea în spații publice sau pe clădiri private a unui steag precum cel la care se referă litigiul nu era interzisă de lege, însă operațiunea trebuia realizată cu respectarea prevederilor legale, inclusiv obținerea prealabilă a avizului de publicitate.

26. Întrucât reclamantul nu a dat jos de pe clădire steagul teritoriului *Partium*, Primăria Oradea a introdus, la 6 februarie 2020, o acțiune împotriva acestuia pentru obligarea sa la îndepărtarea steagului respectiv. La data celor

mai recente informații deținute de Curte (aprilie 2020), procesul era pendinte în fața instanței de prim grad.

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

CADRUL LEGAL ȘI PRACTICA INTERNE RELEVANTE

I. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNE RELEVANTE

A. Dreptul intern

1. *Constituția*

28. Articolele din Constituție relevante în speță prevăd 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 privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate*

29. Dispozițiile relevante în speță din Legea nr. 185/2013, publicată în Monitorul Oficial din 5 iulie 2013, în versiunea în vigoare la momentul faptelor, prevedeau următoarele:

Art. 1

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

HOTĂRÂREA TÖKÉS ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Art. 2

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

Art. 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

Art. 35

„Amplasarea de bannere care conțin anunțuri privind promovarea de evenimente culturale, economice, științifice 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.”

Art. 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

Art. 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 emis de autoritățile publice locale.”

CAPITOLUL VI

Sanctiuni

Art. 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 pe trotuare cu lățime mai mică de 2,25 m;

[...]"

CAPITOLUL VII

Dispoziții tranzitorii și finale

Art. 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. Legea nr. 154/2017, intrată în vigoare la 6 iulie 2017, a completat art. 37 din Legea nr. 185/2013 cu un alineat (3¹), ulterior renumerotat (4), care prevedea următoarele:

„Amplasarea steagurilor publicitare se face în aceleași condiții ca și în cazul bannerelor.”

3. *Ordonanța nr. 2/2001*

31. Ordonanța nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor („Ordonanța nr. 2/2001”), adoptată de Guvern, în versiunea în vigoare la momentul faptelor, conținea următoarele dispoziții relevante în speță:

Art. 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 privind arborarea drapelului României și a drapelurilor și a steagurilor proprii unităților administrativ-teritoriale*

32. Dispozițiile relevante în speță din Legea nr. 75/1994, în vigoare la momentul faptelor, prevedeau următoarele:

Art. 4

„Drapelul României poate fi arborat de persoane fizice la domiciliul sau reședința lor, precum și de persoane juridice [...] la sediile acestora.”

Art. 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. 1.157 din 21 noiembrie 2001 pentru aprobarea Normelor privind arborarea drapelului României, intonarea imnului național și folosirea sigiliilor cu stema României („H.G. nr. 1.157/2001”) prevedeau următoarele la momentul faptelor:

Art. 23¹

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

Art. 24

„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 din 10 iunie 2015 avea ca obiect arborarea și folosirea de către unitățile administrativ-teritoriale a steagurilor proprii.

B. Jurisprudența internă

35. La 24 decembrie 2009, primăria Municipiului Ghindari a depus plângere la Poliția Sovata pentru folosirea în public de simboluri fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe, ca urmare a arborării steagului secuiesc la sediul primăriei. Prin rezoluția din 10 august 2010, Parchetul de pe lângă Judecătoria Sighișoara a confirmat propunerea poliției de neîncepere a urmăririi penale și a precizat că „potrivit informațiilor furnizate de Ministerul Culturii și Patrimoniului Național, steagul în cauză era simbolul unei comunități istorice, neputând fi încadrat în categoria simbolurilor cu caracter fascist, rasist și xenofob [...]”.

36. Printr-o decizie din 26 septembrie 2012, definitivă, Curtea de Apel Târgu Mureș a anulat hotărârea Consiliului Județean privind proiectul de steag al județului Harghita. Instanța a reținut, printre altele, intenția Consiliului Județean, prin hotărârea sa, de adoptare a drapelului secuiesc în calitate de simbol oficial al unei unități administrativ-teritoriale fără a ține seama de toți locuitorii, care erau și de alte etnii.

37. Printr-o decizie din 29 ianuarie 2016, Tribunalul Mureș a admis acțiunea în contencios administrativ formulată de o asociație având ca scop asigurarea cadrului legal pentru activitățile Consiliului Național Maghiar din Transilvania și a anulat procesul-verbal de contravenție prin care se sancționase cu amendă arborarea steagului secuiesc, cu motivarea că respectivul steag nu îndeplinea condițiile pentru a fi considerat steag publicitar și că nu se putea reține că prin amplasarea steagului s-a urmărit vreun scop publicitar, respectiv vânzarea de bunuri și servicii, de drepturi și obligații sau aducerea la cunoștința consumatorilor a unor produse sau servicii.

38. Prin Decizia nr. 3798 din 15 octombrie 2014, definitivă, Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat cu privire la o acțiune în anularea hotărârii Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (C.N.C.D.), în care s-a constatat că nu au fost probate susținerile petenților potrivit cărora dreptul lor la determinare nu fusese respectat prin arborarea drapelului secuiesc la sediul Consiliului Județean Harghita. Înalta Curte, în decizia sa, a anulat hotărârea C.N.C.D. și a dispus că utilizarea drapelului respectiv pe instituții publice ca drapel reprezentativ al unei unități administrativ-teritoriale constituia o discriminare tocmai din cauza faptului că nu reprezenta celelalte comunități etnice care locuiesc în județul Harghita.

39. Tribunalul Covasna, printr-o sentință civilă din 26 septembrie 2013, confirmată prin decizia din 31 ianuarie 2014, definitivă, pronunțată de Curtea de Apel Brașov, a reținut că steagul secuiesc, deși era un simbol cultural și istoric, nu putea fi arborat la sediul unei autorități publice. În cauze diferite,

Curtea de Apel Braşov, printr-o decizie din 24 februarie 2016, şi Tribunalul Covasna, prin sentinţele civile din 13 decembrie 2013 şi 10 octombrie 2014, au pronunţat hotărâri în acelaşi sens.

40. În 2019, Poliţia Locală Oradea a sancţionat contravenţional cu avertisment Partidul Uniunii Democrate Maghiare din România (U.D.M.R.) pentru că a arborat steagul partidului la sediul din Oradea fără avizul impus de art. 49 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 185/2013. Printr-o sentinţă din 10 martie 2020, Tribunalul Bihor a respins contestaţia formulată de U.D.M.R. având ca obiect anularea procesului-verbal de contravenţie, cu motivarea că arborarea steagului unui partid politic a fost realizată cu scopul de a atrage atenţia publicului asupra destinaţiei spaţiului respectiv şi că, deşi steagul conţinea semnul permanent distinctiv al partidului, acesta din urmă nu era scutit de obligaţia de a obţine avizul de publicitate. Potrivit Tribunalului, conţinutul suportului publicitar (semnul partidului) şi suportul publicitar în sine (steagul) constituiau două chestiuni diferite.

II. DOCUMENTE ALE CONSILIULUI EUROPEI

41. Convenţia-cadru pentru protecţia minorităţilor naţionale a fost adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 10 noiembrie 1994 şi a intrat în vigoare în vigoare la 1 februarie 1998. România a ratificat convenţia prin Legea nr. 33/1995. Dispoziţiile din convenţie relevante în prezenta cauză prevăd următoarele:

„considerând că o societate pluralistă şi cu adevărat democratică trebuie nu numai să respecte identitatea etnică, culturală, lingvistică şi religioasă a fiecărei persoane aparţinând unei minorităţi naţionale, dar şi, deopotrivă, să creeze condiţii corespunzătoare care să le permită să-şi exprime, să păstreze şi să dezvolte această identitate,

[...]”

ARTICOLUL 2

„Dispoziţiile prezentei convenţii-cadru vor fi aplicate cu bună-credinţă, într-un spirit de înţelegere, toleranţă şi cu respectarea principiilor bunei vecinătăţi, relaţiilor prieteneşti şi cooperării între state.”

ARTICOLUL 20

„În exercitarea drepturilor şi libertăţilor decurgând din principiile înscrise în prezenta convenţie-cadru, orice persoană aparţinând unei minorităţi naţionale va respecta legislaţia naţională şi drepturile celorlalţi, în special ale persoanelor aparţinând majorităţii sau altor minorităţi naţionale.”

42. Raportul ECRI privind România, adoptat pe 19 martie 2014 şi publicat pe 3 iunie 2014:

„Comunitatea maghiară

166. Comunitatea maghiară este cea mai numeroasă minoritate națională și etnică din România, reprezentând 6% din populația țării¹⁰⁷. ECRI mai notează că este singura comunitate națională sau etnică reprezentată de o organizație etnică sau națională [...] și 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. Secretarul de Stat al Ministrului Afacerilor Externe al Ungariei a declarat că populația de naționalitate și 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.

¹⁰⁷. 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 sa stemă.

[...]

¹⁰⁹. Mai mult, în noiembrie 2012, un tribunal județean din Covasna a hotărât că steagul secuiesc poate să fie arborat pe clădiri publice.”

ÎN DREPT

I. CONEXAREA CERERILOR

43. Având în vedere similitudinea obiectului cererilor, Curtea consideră potrivit să dispună conexarea lor (art. 42 § 1 din Regulamentul Curții).

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

44. Reclamantul susține că aplicarea sancțiunii avertismentului pentru arborarea steagului secuiesc și a steagului teritoriului *Partium* pe clădirea în care se afla cabinetul său i-a încălcat dreptul la libertatea de exprimare, astfel cum este garantat de art. 10 din Convenție, care prevede următoarele:

„1. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de 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, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare.

2. Exercițarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă anumitor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și pentru prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.”

A. Cu privire la admisibilitate

1. *Cu privire la excepția de neepuizare a căilor de atac interne, ridicată de Guvern*

45. Guvernul invocă inadmisibilitatea cererilor ca urmare a neepuizării căilor de atac interne. Acesta susține că reclamantul nu a urmat niciodată procedura prevăzută de Legea nr. 185/2013 pentru a obține avizul pentru arborarea steagurilor în litigiu.

46. Reclamantul susține că se plânge de ingerința în dreptul său la libertatea de exprimare ca urmare a sancțiunilor aplicate prin cele două procese-verbale de contravenție, pe care le-a contestat în fața instanțelor naționale.

47. Curtea face trimitere la principiile aplicabile în materie de neepuizare a căilor de atac interne, astfel cum au fost stabilite în cauzele *Vučković și alții împotriva Serbiei* [(excepție preliminară) (MC), nr. 17153/11 și alte 29 de cereri, pct. 69–77, 25 martie 2014] și *Gherghina împotriva României* [(dec.) (MC), nr. 42219/07, pct. 83–89, 9 iulie 2015].

48. Curtea constată că reclamantul se plânge că a fost sancționat pentru arborarea celor două steaguri în cauză fără să fi solicitat anterior avizul pentru publicitate. Aceasta observă că reclamantul susține în special că, având în vedere natura steagurilor în cauză ca simbol istoric, Legea nr. 185/2013 nu îi era aplicabilă și că sancțiunile care i-au fost aplicate nu aveau niciun temei legal. Curtea constată că reclamantul a contestat în fața instanțelor de judecată din România legalitatea și temeinicia sancțiunilor aplicate și că a sesizat acestor instanțe capătul de cerere care i-a fost prezentat acesteia. În plus,

aceasta observă că instanțele naționale au examinat aplicabilitatea în speță a Legii nr. 185/2013 (*supra*, pct. 13 și 22), prin urmare reclamantul a epuizat căile de atac interne.

49. Prin urmare, Curtea respinge excepția ridicată de Guvern.

2. Cu privire la excepția preliminară referitoare la lipsa unui prejudiciu important, ridicată de Guvern

50. În continuare, Guvernul ridică o excepție de inadmisibilitate pentru lipsa unui prejudiciu important. În această privință, arată că reclamantul nu a fost sancționat decât cu avertismente, reprezentând cea mai ușoară sancțiune prevăzută de lege pentru faptele care îi erau imputate, iar autoritățile naționale nu au intervenit pentru înlăturarea steagurilor. Guvernul afirmă că reclamantul nu a dat detalii cu privire la ideile pe care dorea să le exprime prin arborarea steagurilor în cauză sau cu privire la posibilul impact al sancțiunilor sus-menționate asupra activității sale parlamentare.

51. Guvernul precizează în continuare că situația de fapt din speță nu are ca obiect interdicția aplicată reclamantului de a-și exercita dreptul la libertatea de exprimare, ci aplicarea unei sancțiuni pentru nerespectarea normelor prevăzute de Legea nr. 185/2013. În fine, acesta susține că instanțele naționale au examinat contestația reclamantului împotriva sancțiunilor aplicate și au respins-o motivat.

52. Reclamantul susține că art. 35 § 3 lit. b) din Convenție nu se aplică în prezenta cauză deoarece se referă la o chestiune importantă, și anume posibilitatea ca o persoană aparținând unei minorități naționale să își păstreze simbolurile.

53. Curtea reamintește că o cerere poate fi respinsă pe baza condiției de admisibilitate prevăzute de art. 35 § 3 lit. b) din Convenție în cazul în care reclamantul nu a suferit niciun prejudiciu material, cu excepția cazului în care respectarea drepturilor omului garantate prin Convenție și prin protocoalele sale necesită examinarea cererii pe fond și cu condiția ca respectiva cauză să fi fost examinată corespunzător de către o instanță internă (*Yordanovi împotriva Bulgariei*, nr. 11157/11, pct. 49, 3 septembrie 2020). Într-adevăr, Convenția nu limitează aplicarea acestei condiții de admisibilitate 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 fundamentale pentru progresul acesteia și pentru dezvoltarea fiecăruia [*Sylka împotriva Poloniei* (dec.), nr. 19219/07, pct. 28, 3 iunie 2014, și trimiterile citate acolo]. Aceasta a avut deja ocazia să constate că, la aplicarea acestei condiții de admisibilitate, este necesar să se țină seama de importanța libertății de exprimare și, astfel, să se abordeze cu prudență problema [*Mura împotriva Poloniei* (dec.), nr. 42442/08, pct. 22, 9 mai 2016; și *Yordanovi*, citată anterior, pct. 50].

54. În prezenta cauză, reclamantul, arborând steagurile în cauză, arăta că dorea să își exprime apartenența la o minoritate și la un grup etnic. În opinia Curții, utilizarea în public a unor simboluri, precum steagurile, poate avea semnificații profunde legate de identitatea persoanelor particulare și ține de libertatea de exprimare. Este adevărat că reclamantul a fost sancționat cu cea mai ușoară sancțiune contravențională, și anume avertismentul. Totuși, această sancțiune era de natură să îl descurajeze pe reclamant să își exercite dreptul la libertatea de exprimare în modul pe care l-a ales. Având în vedere importanța libertății de exprimare într-o societate democratică și sensibilitatea politică a drepturilor minorităților în cauză, este greu de admis faptul că reclamantul – care dorea să își manifeste apartenența la această minoritate – nu a suferit niciun prejudiciu important. În plus, cauzele introduse la Curte de reclamant au ca obiect chestiunea importantă a previzibilității legii aplicabile pentru arborarea steagurilor.

55. Prin urmare, capătul de cerere nu poate fi respins în temeiul art. 35 § 3 lit. b) din Convenție, iar excepția preliminară ridicată de Guvern trebuie să fie respinsă (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Eon împotriva Franței*, nr. 26118/10, pct. 34–36, 14 martie 2013).

3. Cu privire la alte motive de inadmisibilitate

56. Constatând că acest capăt de cerere nu este în mod vădit nefondat în sensul art. 3 din Convenție și că nu prezintă niciun alt motiv de inadmisibilitate, Curtea îl declară admisibil.

B. Cu privire la fond

1. Argumentele părților

a) Reclamantul

57. Reclamantul consideră că Guvernul nu cunoaște realitățile istorice și juridice, astfel cum au fost prezentate de ECRI în raportul său (a se vedea pct. 42 *supra* și nota de subsol 107 din raport) și de unele instanțe naționale, care au considerat că steagul era simbolul unei minorități (*supra*, pct. 35-36 și 39). Consideră că instanțele naționale, care nu au examinat aspectele istorice prezentate în fața lor, au acționat în același mod.

58. Reclamantul susține că ingerința în exercitarea dreptului său la libertatea de exprimare nu a fost prevăzută de lege. Argumentează că steagurile în cauză nu intră în domeniul de aplicare al Legii nr. 185/2013, întrucât acestea nu constituie, în opinia sa, steaguri publicitare în sensul acestei legi. În opinia reclamantului, încadrarea unor vechi simboluri ale etniei secuiești ca mijloc de publicitate este degradantă și insultătoare pentru membrii etniei menționate. Această etichetare reprezintă o lacună politică și juridică prin care autoritățile încearcă să împiedice utilizarea acestor simboluri.

59. Reclamantul susține că interpretarea coroborată a art. 49 alin. 1 lit. a) și a art. 54 lit. b) din Legea nr. 185/2013 (*supra*, pct. 29) conduce la concluzia că nu este necesar niciun aviz pentru arborarea acestor steaguri. De asemenea, o comparație între definiția dată de legiuitor noțiunii de publicitate în Legea nr. 185/2013 și cerințele impuse de art. 1 din Ordonanța nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (*supra*, pct. 31) conduce la concluzia că Legea nr. 185/2013, astfel cum a fost aplicată în speță, era lipsită de previzibilitate. Reclamantul adaugă că nu există nicio lege, la nivel național, care să interzică arborarea steagurilor în litigiu pe clădiri particulare.

60. Potrivit reclamantului, într-o societate democratică, libertatea de exprimare nu poate fi supusă autorizării prealabile. În special, referindu-se la preambulul și la art. 2 din Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale (*supra*, pct. 41), acesta susține că utilizarea simbolurilor istorice ale minorității maghiare în România nu poate fi supusă condiției de a obține o autorizație prealabilă pe baza unor acte normative care nu sunt aplicabile în materie și care interzic maghiarilor să exercite drepturi de care beneficiază populația română.

b) Guvernul

61. Guvernul afirmă că Ținutul Secuiesc și teritoriul *Partium* nu au existat niciodată în istoria României nici ca provincii istorice separate, nici ca unități administrativ-teritoriale. În opinia sa, acestea sunt formațiuni artificiale care reunesc părți din diferite județe ale României în care populația aparținând minorității maghiare este majoritară, scopul urmărit fiind acela de a susține cererea de autonomie teritorială bazată pe un criteriu etnic. Guvernul susține că un astfel de aranjament teritorial nu este un drept recunoscut prin documente internaționale și este contrar Constituției. Arată de asemenea că, în 2001, fără consultarea țărilor în cauză, Ungaria adoptase o lege privind maghiarii care locuiau în țările învecinate, ale cărei dispoziții au cauzat îngrijorare pe motiv că acestea erau susceptibile să producă efecte în afara teritoriului Ungariei și erau susceptibile să dea naștere unei legături politice între statul autor și minoritatea sa care trăiește într-un stat vecin.

62. Guvernul declară că utilizarea de către unitățile administrativ-teritoriale a steagurilor lor nu este reglementată la nivel internațional, ci ține de suveranitatea decizională a statelor. Acesta adaugă că legislația română conține un cadru legal clar care reglementează utilizarea de către autoritățile locale și naționale a steagurilor proprii (*supra*, pct. 32-34) și subliniază că legislația națională nu interzice minorităților să utilizeze simbolurile lor în scopuri private, dar prevede norme specifice atunci când aceste simboluri sunt utilizate în public.

63. Acesta susține că măsura adoptată împotriva reclamantului avea temei legal, și anume Legea nr. 185/2013 (*supra*, pct. 29), astfel cum a fost interpretată în unanimitate și în mod consecvent de instanțele naționale și de autoritățile orașului Oradea (*supra*, pct. 40). Adaugă că scopul aplicării

anumitor condiții pentru arborarea steagurilor publicitare este de a asigura siguranța publică și respectarea drepturilor altora. În această privință, acesta a explicat că, pentru a obține aviz pentru publicitate temporară, reclamantul ar fi trebuit să îndeplinească două condiții: să prezinte documentația privind rezistența elementelor de susținere și acordul proprietarului elementelor de susținere utilizate pentru afișare.

64. Guvernul subliniază că, la data faptelor, reclamantul reprezenta Ungaria, nu România, în Parlamentul European, spre deosebire de mandatul său anterior. Prin urmare, potrivit acestuia, imobilul din Oradea pe care a arborat acele steaguri trebuia să fie considerat nu cabinetul său parlamentar, ci un simplu cabinet.

65. Guvernul subliniază că, din lectura atentă a hotărârilor pronunțate de instanțele naționale, reiese că esența cauzei nu se referea la problema dacă reclamantul putea sau nu să arboreze cele două steaguri, ci se referea la condițiile în care aceste două steaguri puteau fi arborate pe o clădire pentru a asigura respectarea dispozițiilor legale. Guvernul arată că instanțele naționale nu au încălcat dreptul la libertatea de exprimare al reclamantului și că acestea nu i-au interzis arborarea de steaguri conținând simboluri secuiești, întrucât chiar tribunalul a considerat că petentul putea să facă acest lucru, însă cu respectarea condițiilor prevăzute de lege (*supra*, pct. 17 și 25).

66. Acesta arată că reclamantul, deși a fost sancționat prima dată pentru lipsa avizului pentru publicitate temporară, a arborat steagul teritoriului *Partium* câteva luni mai târziu, tot fără respectarea dispozițiilor legale care totuși îi fuseseră aduse la cunoștință. În plus, Guvernul arată că reclamantul nu a susținut că procedura prevăzută de lege pentru obținerea avizului prealabil era prea greoaie sau că aceasta constituia o sarcină excesivă. În final, acesta arată că reclamantului i s-a aplicat cea mai ușoară sancțiune prevăzută de lege și că autoritățile naționale nu au intervenit pentru înlăturarea steagurilor în cauză.

2. Motivarea Curții

a) Cu privire la existența unei ingerințe

67. Curtea constată că reclamantul, arborând steagurile în litigiu pe imobilul în care se afla cabinetul său, intenționa să își manifeste apartenența la o minoritate națională. Constată că reclamantul a fost sancționat prin două procese-verbale de contravenție pentru că a arborat acele steaguri fără respectarea condițiilor prevăzute de lege, astfel cum a fost interpretată de autorități și de instanțele judecătorești naționale.

68. Având în vedere intervenția autorităților, care l-au sancționat pe reclamant, Curtea consideră că a existat o ingerință în exercitarea de către acesta a dreptului său la libertatea de exprimare în sensul art. 10 din Convenție.

b) Cu privire la justificarea ingerinței

69. Pentru a fi justificată, o ingerință în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare trebuie să fie „prevăzută de lege”, să urmărească unul sau mai multe dintre scopurile legitime menționate în paragrafului 2 al art. 10 și să fie „necesară într-o societate democratică” [a se vedea, printre altele, *Magyar Helsinki Bizottság* (MC), nr. 18030/11, pct. 181, 8 noiembrie 2016].

i. Cu privire la chestiunea dacă ingerința era „prevăzută de lege”

α) Principiile generale

70. Curtea a rezumat recent, în hotărârea *Magyar Kétfarkú Kutya Párt împotriva Ungariei* [(MC) nr. 201/17, pct. 93–98, 20 ianuarie 2020], principiile aplicabile pentru a stabili dacă o ingerință în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare îndeplinește cerința de legalitate. Aceasta subliniază că sintagma „prevăzută de lege” din al doilea paragraf al art. 10 impune nu numai ca măsura contestată să aibă bază legală în legislația națională, ci vizează și calitatea legii în discuție: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă justițiabililor și previzibilă în ceea ce privește efectele sale (*ibidem*, pct. 93, precum și trimiterile citate acolo).

71. În ceea ce privește cerința de previzibilitate, Curtea a afirmat în repetate rânduri că se poate considera „lege” în sensul art. 10 § 2 din Convenție doar o normă enunțată cu suficientă precizie pentru a permite persoanei să își reglementeze comportamentul. Apelând după caz la sfaturile unor experți, aceasta trebuie să poată prevedea, într-un grad rezonabil în circumstanțele cauzei, consecințele care ar putea rezulta dintr-un act specific. Aceste consecințe nu trebuie neapărat să fie previzibile cu certitudine absolută. Certitudinea, deși este de dorit, este uneori însoțită de o rigiditate excesivă; însă legea trebuie să se poată adapta la schimbările de situație. Astfel, multe legi folosesc, în mod necesar, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică (*ibidem*, pct. 94).

72. În plus, o oarecare îndoială cu privire la cazurile-limită nu este suficientă în sine pentru a face imprevizibilă aplicarea unei dispoziții legale. În mod similar, o dispoziție legală nu este în conflict cu cerința „previzibilității” în sensul Convenției pentru simplul motiv că se pretează la mai multe interpretări. Funcția decizională încredințată instanțelor servește tocmai la înlăturarea oricăror îndoieli care ar putea persista cu privire la interpretarea normelor, având în vedere evoluția practicii curente (*ibidem*, pct. 97, precum și trimiterea citată acolo).

73. Competența Curții de a controla respectarea legislației naționale este așadar limitată, întrucât revine în primul rând autorităților naționale, în special instanțelor, sarcina de a interpreta și de a aplica legislația națională [*Kudrevičius și alții împotriva Lituaniei* (MC), nr. 37553/05, pct. 110, CEDO, 2015]. În plus, nivelul de precizie necesar al legislației naționale – care nu poate în niciun fel să prevadă toate ipotezele – depinde în mare măsură

de conținutul instrumentului în cauză, de domeniul pe care acesta este destinat să îl acopere, precum și de numărul și de statutul destinatarilor acestuia (*ibidem*; a se vedea și *Magyar Kétfarkú Kutya Párt*, citată anterior, pct. 98).

β) Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

74. Curtea observă că, în prezenta cauză, reclamantul a fost sancționat pentru arborarea steagului secuiesc și a steagului teritoriului *Partium* fără să fi solicitat anterior avizul pentru publicitate temporară. Din procesele-verbale de contravenție (*supra*, pct. 7 și 19), confirmate ulterior de instanțele naționale, reiese că reclamantul a încălcat art. 49 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 185/2013. Potrivit acestui articol, amplasarea mijloacelor de publicitate fără aviz pentru publicitate temporară constituia contravenție. Întrucât legea în cauză a fost publicată în Monitorul Oficial (*supra*, pct. 29), conținutul acestui articol era accesibil oricărei persoane.

75. Curtea observă că reclamantul contestă încadrarea steagurilor în litigiu ca mijloace de publicitate, potrivit definiției din Legea nr. 185/2013. În opinia reclamantului, Legea nr. 185/2013 nu era aplicabilă sau, cel puțin, aplicarea sa în prezenta cauză era imprezvizibilă (*supra*, pct. 58–59), în timp ce Guvernul susține contrariul (*supra*, pct. 63).

76. Curtea trebuie să țină seama de domeniul pe care legea națională trebuia să îl acopere în speță (a se vedea jurisprudența citată *supra*, pct. 73 *in fine*): acestea sunt condițiile în care un steag putea fi arborat pe o clădire și putea fi vizibil în spațiul public. Curtea poate înțelege că o lege nu poate să prevadă toate situațiile în care pot fi arborate diferite tipuri de steaguri în funcție de caracteristicile lor și de motivele invocate de persoanele în cauză pentru a explica arborarea lor.

77. Curtea constată că legiuitorul român a legiferat în acest domeniu și că a stabilit orientări aplicabile drapelului național și steagurilor aparținând diferitelor unități administrativ-teritoriale, precum și condițiilor în care minoritățile naționale pot să își afișeze simbolurile (*supra*, pct. 32–34). Constată că s-a legiferat, de asemenea, pentru a prevedea condițiile pentru arborarea așa-numitelor steaguri publicitare (*supra*, pct. 29). În acest context, amintește că revine în primul rând instanțelor naționale sarcina de a interpreta dreptul național și de a-l aplica în funcție de împrejurările unei anumite cauze (a se vedea jurisprudența citată la pct. 72–73 *supra*).

78. Trebuie arătat că, din circumstanțele cauzei, reiese că dispozițiile Legii nr. 185/2013 au fost formulate în sens larg: într-adevăr, potrivit textului art. 3 lit. j) din această lege (*supra*, pct. 29), mijloacele de publicitate au fost definite, printre altele, ca fiind „ansamblu de elemente constructive folosite în scopul prezentării [...] unui eveniment”. În mod similar, art. 3 lit. s) din Legea nr. 185/2013 definește noțiunea de publicitate temporară ca fiind „publicitate realizată cu ocazia unor evenimente, [...], precum și pentru acțiuni de promovare [...] activități”; art. 3 lit. o) din lege definea publicitatea ca fiind „totalitatea modalităților și instrumentelor specifice utilizate [...]

pentru a informa publicul asupra unor evenimente, a destinației unor spații”, în timp ce art. 3 lit. t) definește steagul publicitar ca fiind, printre altele, o piesă de stofă sau pânză atașată la un suport, purtând culori, embleme, simboluri sau mesaje publicitare. Regimul legal actual conferea așadar autorităților naționale o anumită marjă de apreciere pentru a decide ce steag putea fi încadrat ca steag publicitar.

79. În continuare, Curtea observă că reclamantul a prezentat argumentul său întemeiat pe lipsa unei baze legale a contravenției și, în consecință, a sancțiunilor aplicate, în fața instanțelor naționale, care au examinat argumentul și au răspuns la acesta. Astfel, judecătoria, care a examinat contestațiile reclamantului, a considerat că era necesar să se identifice cadrul legal aplicabil steagurilor arborate de petent. În acest context, instanța a explicat mai întâi că steagurile în cauză nu intrau în domeniul de aplicare al Legii nr. 75/1994 întrucât nu erau drapele aparținând unor state recunoscute ca atare (*supra*, pct. 11 și 22). În continuare, aceasta a examinat dacă steagurile în cauză puteau constitui publicitate temporară în sensul Legii nr. 185/2013 și a dat interpretarea sa articolelor relevante și aplicării lor în speță. În special, aceasta a considerat că, prin arborarea steagului secuiesc, petentul a urmărit să atragă atenția publicului și să îl informeze cu privire la activitățile și evenimentele pe care dorește să le inițieze, astfel că amplasarea steagului s-a făcut în scop publicitar (*supra*, pct. 13 și 22). Instanța a adăugat că arborarea steagurilor în cauză a fost realizată cu scopul de a atrage atenția publicului asupra destinației imobilului (*supra*, pct. 17 și 25).

80. În aceste condiții, Curtea consideră că încadrarea pe care instanțele naționale au dat-o faptelor imputate reclamantului ridică în speță întrebări al căror domeniu de aplicare depășește simpla analiză a calității și a previzibilității legii. În consecință, Curtea consideră oportun să efectueze această analiză în cadrul examinării mai largi a proporționalității măsurilor în litigiu pe care o va efectua în cele ce urmează în raport cu criteriul „necesității”, adică încercând să stabilească dacă instanțele naționale au prezentat motive relevante și suficiente pentru a justifica măsurile în litigiu [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Navalnyy împotriva Rusiei* (MC), nr. 29580/12 și alte 4, pct. 119, 15 noiembrie 2018].

ii. Cu privire la scopul ingerinței

81. Curtea arată că scopul invocat de Guvern pentru a justifica măsurile în litigiu era acela de a asigura siguranța publică și respectarea drepturilor altora (*supra*, pct. 63 *in fine*). Având în vedere scopul Legii nr. 185/2013 definit în art. 1 din aceasta, și anume asigurarea 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 (*supra*, pct. 29), Curtea este dispusă să admită că ingerința denunțată de reclamant a urmărit să asigure protecția drepturilor altora.

iii. *Cu privire la necesitatea ingerinței într-o societate democratică*

α) Principiile generale

82. Principiile fundamentale care trebuie aplicate pentru a stabili dacă o ingerință în exercitarea libertății de exprimare este „necesară într-o societate democratică” sunt consacrate în jurisprudența Curții și au fost rezumate după cum urmează [a se vedea, printre altele, *Magyar Helsinki Bizottság*, citată anterior, pct. 187; *Mouvement raëlien suisse împotriva Elveției* (MC), nr. 16354/06, pct. 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 la 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 [...]

β) Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

83. În prezenta cauză, instanțele naționale au avut de păstrat un echilibru just între, pe de o parte, dreptul la libertatea de exprimare al reclamantului și, pe de altă parte, dreptul la protecție al altora în contextul descris de Legea nr. 185/2013, reținută ca fiind aplicabilă în speță (*supra*, pct. 29).

84. Examinând conținutul hotărârilor judecătorești pronunțate în prezenta cauză în cadrul proceselor interne, Curtea constată că instanțele naționale s-au concentrat în principal asupra stabilirii legii aplicabile în cauză. Desigur, acestea au dat curs solicitării în acest sens făcute de reclamant, care contesta aplicabilitatea Legii nr. 185/2013 în cazul său. Cu toate acestea, în căutarea legii aplicabile, instanțele naționale au omis să ia în considerare contextul în

care reclamantul și-a formulat contestațiile: acesta a susținut că sancțiunile aplicate i-au încălcat dreptul la libertatea de exprimare, garantat atât de Constituție, cât și de art. 10 din Convenție (*supra*, pct. 15 și 21).

85. În continuare, Curtea observă că instanțele naționale, în încercarea de a identifica legea aplicabilă în speță, și-au concentrat analiza exclusiv pe aprecierea lor potrivit căreia steagurile în cauză erau similare unei forme de publicitate care avea ca scop să evidențieze activitățile reclamantului și destinația clădirii în care se afla cabinetul său. Acestea nu au explicat motivele pentru care au respins susținerile reclamantului potrivit cărora steagurile respective nu aveau scopul de a promova activitățile sale, ci constituiau doar o formă de manifestare a propriei sale identități. Însă Curtea nu poate să nu constate că, pentru a defini noțiunea de publicitate, unii dintre termenii utilizați la art. 3 lit. o) din Legea nr. 185/2013 sunt foarte legați de activități comerciale în general, scopul acestora fiind astfel îndepărtat de mesajul pe care reclamantul intenționa să îl transmită. În acest context, în opinia Curții, autoritățile erau cu atât mai obligate, în prezenta cauză, să expună motivele respingerii argumentelor reclamantului că definiția noțiunii de publicitate dată de legislația națională a fost formulată în termeni generali și că autoritățile naționale dispuneau de o anumită marjă de apreciere pentru a decide care steag putea fi încadrat ca steag publicitar (*supra*, pct. 78).

86. În această privință, Curtea observă că, deși reclamantul a depus la dosarul prezentat instanțelor naționale exemple de hotărâri judecătorești pe care le considera ca împiedicând încadrarea steagurilor în litigiu ca „steaguri publicitare” (*supra*, pct. 37), instanțele naționale nu au analizat în niciun fel aceste exemple. Reclamantul s-a plâns de acest fapt în apelurile sale, dar tribunalul nu a examinat acest aspect (*supra*, pct. 10, 15 și 24). Or, examinarea înscrisurilor în discuție ar fi putut clarifica raționamentul instanțelor naționale în cauză (*Boldea împotriva României*, nr. 19997/02, pct. 60–61, 15 februarie 2007).

87. Curtea consideră că arborarea de către reclamant a steagurilor în litigiu nu se încadra în contextul publicității comerciale în sensul jurisprudenței sale, în care se consideră că, pentru un cetățean, publicitatea este un mijloc de a descoperi caracteristicile bunurilor și serviciilor care îi sunt oferite (*Stambuk împotriva Germaniei*, nr. 37928/97, pct. 39, 17 octombrie 2002), fără a nega că această acțiune putea atrage atenția asupra destinației imobilului ocupat de cabinetul reclamantului. Totuși, consideră că instanțele naționale, în raționamentul lor care a condus la încadrarea steagurilor în cauză ca steaguri publicitare, au omis să analizeze anumite elemente pe care le consideră esențiale pentru soluționarea cauzei.

88. În această privință, Curtea subliniază că întotdeauna a diferențiat publicitatea în scopuri comerciale (a se vedea, de exemplu, *Sekmadienis Ltd. împotriva Lituaniei*, nr. 69317/14, pct. 76, 30 ianuarie 2018, și *Mouvement raëlien suisse*, citată anterior, pct. 62) de cele destinate să contribuie la o dezbatere publică privind o chestiune de interes general [a se vedea, de

exemplu, *Animal Defenders International împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 48876/08, pct. 99, CEDO 2013 (extrase), și *VgT Verein gegen Tierfabriken împotriva Elveției*, nr. 24699/94, pct. 57, CEDO 2001-VI], sau chiar publicitatea politică [*TV Vest AS și Rogaland Pensjonistparti împotriva Norvegiei*, nr. 21132/05, pct. 64, CEDO 2008 (extrase)]. Pentru a soluționa în acest sens diferitele cauze care i-au fost sesizate, a luat în considerare nu numai forma în care a fost transmis mesajul și scopul acestuia, ci și conținutul discursului în cauză. Astfel, a ajuns la încadrări care erau, într-o anumită măsură, independente de noțiunile în discuție, definindu-le independent de încadrările date discursurilor respective de reclamânți sau de instanțele naționale. Procedând astfel, a ținut întotdeauna seama de marja de apreciere a statelor, care este mai mult sau mai puțin largă în funcție de tipul de discurs vizat.

89. În speță, Curtea constată mai întâi că, pentru a verifica legea aplicabilă și pentru a încadra steagurile în litigiu ca steaguri publicitare, instanțele naționale nu au efectuat nicio analiză a conținutului real al steagurilor în litigiu și nu au furnizat niciun exemplu concret al activităților sau evenimentelor pentru care aceste steaguri ar fi făcut publicitate. Însă o astfel de examinare era cu atât mai importantă cu cât, în anumite împrejurări, arborarea steagului secuiesc putea să ridice probleme sensibile în cadrul societății române, în legătură cu o chestiune de interes general, și anume autonomia teritoriilor locuite de minoritatea maghiară (*supra*, pct. 42). Într-un astfel de context, ar fi fost necesar ca instanțele naționale, mai în măsură, în principiu, să interpreteze intenția care stă la baza unui discurs în litigiu și să evalueze modul în care publicul poate să îl perceapă și să reacționeze la acesta (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Jalbă împotriva României*, nr. 43912/10, pct. 33, 18 februarie 2014), să furnizeze mai multe explicații pentru a justifica decizia lor de a încadra steagurile în litigiu ca steaguri publicitare.

90. Curtea observă de asemenea că instanțele interne au considerat că scopul arborării steagurilor era acela de a atrage atenția publicului asupra destinației spațiului respectiv (*supra*, pct. 17 și 25). Însă acestea nu au examinat dacă destinația imobilului pe care autoritățile locale au desemnat-o drept cabinet parlamentar al reclamantului (*supra*, pct. 7 și 19) trebuia să joace un rol important în speță. De asemenea, acestea nu au luat în considerare statutul reclamantului, care a precizat în cererile sale de chemare în judecată că era europarlamentar (*supra*, pct. 8 și 20), nici drepturile sale care decurg din acest statut. În special, acestea nu au stabilit cu certitudine dacă reclamantul intenționa să acționeze în calitate de politician care desfășoară un program politic sau de simplu cetățean aparținând unei minorități naționale care dorea să își manifeste apartenența sa la această minoritate.

91. O examinare efectivă de către instanțele naționale a acestor aspecte referitoare la statutul reclamantului și la destinația clădirii, precum și

importanța rolului acestora în cauză ar fi fost cu atât mai utilă cu cât Guvernul a indicat în fața Curții că reclamantul, care la data faptelor reprezenta Ungaria, nu România, în Parlamentul European, nu putea să mai dețină un cabinet parlamentar în România (*supra*, pct. 64). În plus, Curtea observă că, la data faptelor, reclamantul se afla în Parlamentul European în calitate de membru al unui partid maghiar, nu al unui partid român, și că reprezenta, pe scena politică, majoritatea maghiarilor din Ungaria, nu minoritatea maghiară din România. Acestea sunt chestiuni care au legătură cu statutul reclamantului de membru al Parlamentului European și cu drepturile care decurg de aici, chestiuni care sunt importante pentru stabilirea naturii discursului în litigiu pe care instanțele naționale au trecut-o cu vederea și pe care acestea ar fi trebuit să o clarifice.

92. Curtea consideră că instanțele naționale, în lipsa unei examinări detaliate a tuturor elementelor importante care le-au fost aduse la cunoștință (*supra*, pct. 89-90), nu au putut stabili, în raport cu criteriile stabilite și aplicate de Curte în cauzele având ca obiect libertatea de exprimare, natura mesajului pe care reclamantul a dorit să îl transmită și contextul în care s-a înscris discursul său (*supra*, pct. 88). În orice caz, Curtea consideră că toate elementele de fapt care nu au fost exploatate de instanțele naționale erau de natură să apropie arborarea steagurilor în litigiu mai mult de discursul politic decât de discursul publicitar.

93. Curtea amintește că stabilirea naturii discursului incriminat este de o importanță deosebită în cadrul aprecierii necesității atingerii aduse dreptului la libertatea de exprimare. Aceasta este însoțită de excepții, care necesită totuși o interpretare strictă, iar necesitatea de a o restrânge trebuie stabilită în mod convingător, în special dacă natura discursului este mai mult politică decât comercială (*VgT Verein gegen Tierfabriken*, citată anterior, pct. 66).

94. Curtea, chiar presupunând că acceptă încadrarea reținută de instanțele naționale și consideră că arborarea steagurilor în litigiu era doar o chestiune de discurs publicitar și că autoritățile române dispuneau de o anumită marjă de apreciere pentru a decide dacă exista sau nu există o „nevoie socială imperioasă” de sancționare a acestei acțiuni, nu poate să nu constate că hotărârile pronunțate de instanțele naționale sunt foarte laconice în ceea ce privește necesitatea ingerinței și nu conțin suficiente informații care să îi permită să înțeleagă raționamentul care a justificat această ingerință.

95. Guvernul susține că ingerința a avut ca obiect protecția siguranței publice și respectarea drepturilor altora (*supra*, pct. 63). A prezentat, de asemenea, explicații cu privire la istoria regiunii. Acestea fiind spuse, Curtea observă că instanțele naționale nu au menționat niciun element care să sugereze că arborarea steagurilor în litigiu ar putea ridica probleme de siguranță publică. În plus, acestea au indicat că arborarea steagurilor nu este interzisă în sine, dar că aceasta ar trebui să se facă în conformitate cu dispozițiile legale și după obținerea unui aviz pentru publicitate temporară.

96. La citirea dispozițiilor legale aplicabile (*supra*, pct. 29), Curtea poate admite că este important faptul că reclamantul a arborat steagurile în spațiul public. Recunoaște, de asemenea, că scopul declarat al legii aplicabile era, printre altele, asigurarea condițiilor pentru un cadru construit coerent, armonios, sigur și sănătos, pentru protecția valorilor mediului natural și antropic, pentru preservarea calității peisajului și a cerințelor privind asigurarea calității în construcții (*supra*, pct. 81). Totuși, Curtea constată că, în a doua cerere, steagul teritoriului *Partium* a fost arborat alături de alte steaguri (*supra*, pct. 18). Cu toate acestea, instanțele naționale nu au explicat motivul pentru care numai pentru steagul sus-menționat, nu și pentru celelalte steaguri, trebuia obținut în prealabil un aviz de publicitate temporară în temeiul unei legi care urmărea asigurarea „condițiilor pentru un cadru construit coerent, armonios, sigur și sănătos, pentru protecția valorilor mediului natural și antropic, pentru preservarea calității peisajului și a cerințelor privind asigurarea calității în construcții” (*supra*, pct. 29).

97. În plus, deși fusese sancționat în iunie 2014 și în decembrie 2015, reclamantul a fost obligat să înlăture steagurile respective abia la 24 februarie 2020 (*supra*, pct. 27). Din dosar nu reiese că, în această perioadă de mai mulți ani, arborarea steagurilor respective a ridicat pentru autorități vreo problemă de siguranță publică sau de mediu.

98. Curtea consideră că, deși concise, motivele prezentate de instanțele naționale în susținerea constatărilor lor sugerează o examinare a proporționalității sancțiunii aplicate (*supra*, pct. 13 și 23). Însă consideră că, în raport cu art. 10 din Convenție, faptul că sancțiunea aplicată a fost ușoară nu poate compensa, în sine, lipsa unor motive relevante și suficiente pentru restrângerea dreptului la libertatea de exprimare.

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

100. Prin urmare, a fost încălcat art. 10 din Convenție.

III. CU PRIVIRE LA APLICAREA ART. 41 DIN CONVENȚIE

101. Art. 41 din Convenție prevede:

„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 solicită 16 000 de euro (EUR) cu titlu de despăgubire pentru prejudiciul moral pe care consideră că l-a suferit.

103. Guvernul susține că, în orice caz, constatarea unei încălcări ar constitui, în sine, o reparație echitabilă suficientă pentru reclamant. În subsidiar, acesta solicită Curții să acorde reclamantului o singură sumă pentru cele două cereri. În final, consideră că suma solicitată este exorbitantă în raport cu jurisprudența Curții în materie.

104. Având în vedere circumstanțele cauzei, Curtea consideră că o constatare a unei încălcări constituie în sine o reparație echitabilă suficientă pentru orice prejudiciu moral eventual suferit de reclamant.

B. Cheltuieli de judecată

105. Reclamantul solicită 2 489 de euro cu titlu de cheltuieli de judecată pentru procedurile interne și pentru cea desfășurată în fața Curții. În acest sens, a depus o copie după chitanțele care atestă plata onorariului avocatului său în cadrul procedurii în fața Curții, precum și o copie după un ordin de deplasare al acestuia din urmă în cadrul procedurii interne.

106. Guvernul arată că reclamantul nu a depus la dosar o copie după contractul său de asistență judiciară și nici detalii privind orele lucrate de avocatul său. Aduă că reclamantul a prezentat documente justificative pentru o singură călătorie, facturată 550 RON. Acesta solicită Curții să acorde reclamantului o sumă corespunzătoare cheltuielilor reale, dovedite, rezonabile și necesare.

107. În conformitate cu jurisprudența Curții, un reclamant nu poate obține rambursarea cheltuielilor de judecată decât în măsura în care se stabilește caracterul lor real și necesar, precum și caracterul rezonabil al cuantumului acestora. În prezenta cauză, ținând seama de documentele de care dispune și de criteriile menționate, Curtea consideră rezonabil să acorde reclamantului suma de 2 112 EUR pentru cheltuielile ocazionate de procedura desfășurată în fața sa.

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, să conexeze cererile;
2. *Declară*, în unanimitate, că cererile sunt admisibile;
3. *Hotărăște*, cu cinci voturi pentru și două împotriva, că a fost încălcat art. 10 din Convenție;
4. *Hotărăște*, în unanimitate, că prezenta hotărâre constituie, în sine, o reparație echitabilă suficientă pentru orice prejudiciu moral eventual suferit de reclamant;
5. *Hotărăște*, în unanimitate:
 - a) că statul pârât trebuie să plătească reclamantului, în termen de trei luni de la data rămânerii definitive a hotărârii, în conformitate cu art. 44 § 2 din Convenție, suma de 2 112 EUR (două mii o sută doisprezece euro) pentru cheltuielile de judecată, plus orice sumă ce poate fi datorată pentru acest quantum de reclamant cu titlu de impozit, care trebuie convertită în moneda statului pârât la rata de schimb aplicabilă la data plății;
 - b) că, de la expirarea termenului menționat și până la efectuarea plății, aceste sume trebuie majorate 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 acordare a unei reparații echitabile pentru celelalte capete de cerere.

Redactată în limba franceză, apoi comunicată în scris, la 27 aprilie 2021, în temeiul art. 77 § 2 și art. 77 § 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 judecătorilor Motoc și Kucsko-Stadlmayer.

Y.G.
A.N.T.

OPINIA DISIDENTĂ COMUNĂ A JUDECĂTORILOR MOTOC ȘI KUCSKO-STADLMAYER

I. DOMENIUL DE APLICARE AL HOTĂRÂRII

1. Prin această hotărâre, majoritatea nu i-a dat câștig de cauză reclamantului, care a criticat în fața Curții calitatea legii române și încadrarea ca „publicitate” a arborării steagului secuiesc și steagului teritoriului *Partium* și care dorea să le poată arbora fără a fi nevoie să obțină avizul prealabil. În mod întemeiat, majoritatea nu au fost de acord cu argumentul reclamantului în fața instanțelor naționale și apoi în fața Curții. Chiar și după ce hotărârea pronunțată în această cauză va rămâne definitivă, reclamantul nu va putea arbora cele două steaguri, și anume steagul secuiesc și cel al teritoriului *Partium*, fără a solicita avizul prealabil, astfel cum prevede Legea nr. 185/2013. Majoritatea nu a criticat legea aplicabilă, dar nici nu a respins în totalitate aplicarea acesteia în cazul arborării celor două steaguri în litigiu.

2. În plus, majoritatea nu a acordat nicio sumă pentru prejudiciul moral susținut de reclamant.

3. Majoritatea a constatat doar o încălcare a art. 10 din Convenție din cauza lipsei unei examinări detaliate a tuturor elementelor de fapt și a criticat modul în care instanțele naționale au motivat hotărârile pronunțate în ambele cauze. Deși aceasta este o încălcare „limitată”, pur procedurală, a art. 10 din Convenție, nu putem fi de acord cu concluzia și raționamentul majorității din mai multe motive.

II. MOTIVELE POZIȚIEI NOASTRE DISIDENTE

4. În primul rând, subliniem că, având în vedere argumentele invocate de reclamant în mai multe rânduri în fața instanțelor naționale, majoritatea reproșează instanțelor naționale că nu au examinat fapte care nu au fost invocate în fața lor de petent. Astfel, majoritatea consideră că instanțele naționale ar fi trebuit să cerceteze „dacă destinația imobilului pe care autoritățile locale au desemnat-o drept cabinet parlamentar al reclamantului trebuia să joace un rol important în speță” și să stabilească „cu certitudine dacă reclamantul intenționa să acționeze în calitate sa de politician care desfășoară un program politic sau de simplu cetățean aparținând unei minorități naționale” (pct. 90 din hotărâre). Deși reclamantul, în cererea sa de chemare în judecată, a menționat că era europarlamentar, nu a precizat niciodată că clădirea pe care au fost arborate steagurile adăpostea cabinetul său parlamentar și că acționa în calitate sa de europarlamentar cu un program politic. Nu a invocat niciodată în fața instanțelor naționale calitatea sa de politician ca argument pentru a-și susține cauza. Nici ulterior, în cererea sa adresată Curții, nu a subliniat calitatea sa de politician și nu a afirmat că acțiunea sa face parte dintr-un discurs politic sau de interes public. Din păcate,

majoritatea nu a ținut seama de motivele expuse de reclamant și a dat cauzei o dimensiune pe care el însuși nu a dorit să i-o confere. Prin urmare, considerăm că majoritatea a fost prea exigentă cu instanțele naționale atunci când a afirmat că acestea ar fi trebuit să examineze aspecte pe care reclamantul nu le-a invocat.

5. Reclamantul are cu siguranță motivele sale, care ar explica alegerea sa de a nu se prevala de statutul său de politician și de imunitatea aferentă statutului său politic în cadrul acțiunii sale întemeiate pe libertatea de exprimare. Este remarcabil faptul că, pe tot parcursul argumentației sale, a rămas concentrat asupra refuzării generale a bazei legale pentru arborarea steagurilor în cauză pe clădiri private. Într-adevăr, aceasta poate constitui o anumită strategie juridică: reclamantul putea foarte bine să sesizeze instanțele naționale în calitatea sa de simplu cetățean care aparținea unei minorități și care dorea să își manifeste identitatea, nu în calitatea sa specială de politician supus unui regim juridic special.

6. Majoritatea critică de asemenea instanțele naționale pentru că nu au analizat exemplele de jurisprudență națională prezentate de reclamant în fața lor (pct. 86 din hotărâre). Însă trebuie constatat că numai un exemplu de jurisprudență prezentat de reclamant la dosar este similar cu cel din prezenta cauză și, prin urmare, relevant pentru cauză: decizia din 29 ianuarie 2016, pronunțată de Tribunalul Mureș la o dată ulterioară hotărârii definitive pronunțate în prima dintre cauzele reclamantului (pct. 37 din hotărâre). Celelalte exemple de jurisprudență se referă la arborarea steagului secuiesc în locuri gestionate de autoritățile administrativ-teritoriale sau pe clădiri publice, ceea ce constituie o situație complet diferită de cea din prezenta cauză (pct. 36, 38–39 din hotărâre). Majoritatea îl urmează pe reclamant în confuzia pe care a făcut-o între problema arborării acestor steaguri pe clădirile publice și cea a arborării lor pe clădiri private.

7. În continuare, considerăm că raționamentul majorității este uneori incoerent: dacă, într-o primă etapă, majoritatea constată, pe baza raportului ECRI, că arborarea acestor steaguri ar putea „să ridice probleme sensibile în cadrul societății române” și că autoritățile nu au analizat acest element (pct. 89 din hotărâre), într-o a doua etapă, constată că aceste steaguri au fost arborate pe clădirea în cauză timp de mai mulți ani, din 2014 până în 2020, fără să ridice pentru autorități „vreo problemă” (pct. 97 din hotărâre). Majoritatea nu a considerat că, deși s-a constatat că arborarea acestor steaguri era contrară Legii nr. 185/2013 și nevoii de asigurare a condițiilor pentru un cadru construit sigur și armonios în sensul acestei legi, sancțiunea aplicată de autoritățile locale a fost doar un avertisment; acestea nu au luat măsuri concrete pentru înlăturarea lor (a se vedea pct. 27 din hotărâre și pct. 31 *infra*). Se poate presupune doar că situația a fost cauzată tocmai de natura sensibilă a problemelor ridicate de steagul secuiesc și cel al teritoriului *Partium*.

8. În cele din urmă, opinia majorității se bazează pe o interpretare a contextului celui de-al patrulea raport al ECRI privind România, dintre care citează doar anumite părți. Într-adevăr, aceasta a interpretat greșit sfera de aplicare a constatărilor făcute în acest raport și contextul descris în acesta și se referă în mod explicit la arborarea steagului secuiesc pe clădirile publice – prin prisma dreptului județelor de a utiliza simbolurile „lor” regionale –, nu pe clădirile private, care fac obiectul normelor generale de protecție a mediului construit (a se vedea, de asemenea, pct. 15 *infra*).

9. Pe de altă parte, hotărârea majorității nu ia în considerare o altă sursă de *hard law* care este relevantă în speță, și anume Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale (pct. 41 din hotărâre) și care prevede că „orice persoană aparținând unei minorități naționale va respecta legislația națională și drepturile celorlalți”. Este cu atât mai surprinzător cu cât majoritatea este dispusă să accepte că ingerința criticată de reclamant a urmărit scopul legitim al protecției „drepturilor altora” în conformitate cu art. 10 § 2 din Convenție. Prin urmare, aceste drepturi ale terților sunt cele care sunt în discuție în ceea ce privește protecția exteriorului clădirilor având în vedere mediul lor.

10. Din motivele de mai sus, nu am putut să fim de acord cu majoritatea. Vom prezenta în continuare care ar fi putut fi, în opinia noastră, raționamentul Curții în ceea ce privește capătul de cerere formulat în temeiul art. 10 din Convenție.

III. ART. 10 DIN CONVENȚIE

11. În prezenta cauză, reclamantul a ridicat o singură problemă, și anume legalitatea sau, mai precis, previzibilitatea aplicabilității în speță a Legii nr. 185/2013. Deși reclamantul nu denunță în mod expres proporționalitatea sancțiunilor care i-au fost aplicate, vom preciza de asemenea, ca să dăm un răspuns majorității, motivele pentru care considerăm că ingerința în dreptul la libertatea de exprimare nu a fost disproporționată în raport cu scopul legitim urmărit.

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

12. Suntem de acord cu majoritatea atunci când constată că legiuitorul român a legiferat și a stabilit orientări pentru drapelul național și pentru drapelele diferitelor unități administrativ-teritoriale, precum și pentru condițiile în care minoritățile naționale își pot afișa simbolurile (pct. 77 din hotărâre). De asemenea, suntem de acord că dispozițiile Legii nr. 185/2013 au fost redactate în sens larg și că regimul juridic în vigoare acorda instanțelor naționale o anumită marjă de apreciere în ceea ce privește stabilirea steagului care ar putea fi încadrat ca steag publicitar (pct. 78 din hotărâre).

13. Exercițându-și competența de interpretare a dreptului național, instanțele naționale au considerat că reclamantul, prin arborarea steagurilor în litigiu, încercase să atragă atenția publicului și să îl informeze cu privire la activitățile și evenimentele pe care dorea să le inițieze, precum și cu privire la destinația clădirii, astfel că amplasarea steagurilor s-a făcut în scop publicitar (pct. 79 din hotărâre). Având în vedere simbolul reprezentat de steagul în litigiu – și anume simbolul unei minorități din care făcea parte reclamantul – și destinația clădirii pe care au fost arborate aceste steaguri, și anume cabinetul reclamantului, care era un politician în activitate ales în Parlamentul European pe lista unui partid politic maghiar (pct. 4–5 din hotărâre), nu se poate considera că interpretarea dată de instanțele naționale în prezenta cauză era – astfel cum susține reclamantul – nerezonabilă sau imprevizibilă.

14. De asemenea, trebuie amintit că funcția decizională încredințată instanțelor servește tocmai la înlăturarea oricăror îndoieli care ar putea persista cu privire la interpretarea normelor (a se vedea jurisprudența citată la pct. 72 *in fine* din hotărâre). În măsura în care reclamantul avea îndoieli cu privire la legea aplicabilă sau nu era sigur de normele aplicabile în materie, ar fi trebuit, înainte de a acționa, să apeleze la sfaturile unor experți (a se vedea jurisprudența citată la pct. 71 din hotărâre) ca să identifice cadrul legal care reglementează arborarea steagurilor în cauză. Pe de altă parte, observăm că, deși a luat cunoștință de interpretarea dată de instanțele naționale dispozițiilor legale aplicabile cu ocazia contestării primului proces-verbal de contravenție, reclamantul a arborat steagul teritoriului *Partium* aproximativ o lună mai târziu, fără a solicita avizul de publicitate prealabil (pct. 14 și 17 din hotărâre).

15. În aceste condiții, dorim să subliniem încă o dată că exemplele de jurisprudență invocate de reclamant, pe lângă faptul că nu sunt toate hotărâri judecătorești, ci și ordonanțe emise de parchet (pct. 35 din hotărâre), sunt extrase dintr-un context foarte diferit: cel al arborării steagului secuiesc de către autoritățile locale, faptă la originea căreia instanțele naționale au examinat reprezentativitatea acestui steag pentru întreaga populație dintr-o anumită circumscripție administrativă (pct. 36 și 38-39 din hotărâre). O singură hotărâre putea fi considerată asemănătoare cu prezenta cauză (a se vedea pct. 6 *supra*); litigiul având ca obiect arborarea steagurilor unor minorități de către persoane particulare a rămas puțin dezvoltat (pct. 37 din hotărâre). În plus, necesitatea de a face deosebire între conținutul simbolic al unui steag și sprijinul material al acestuia a fost confirmată de Tribunalul Bihor (pct. 40 din hotărâre).

16. În orice caz, în cauzele referitoare la reclamant, instanțele naționale, atunci când au încadrat steagurile în litigiu ca „steag publicitar”, nu au repus în discuție și nici nu au negat caracterul lor de simbol al unei minorități, ci au luat în considerare în mod implicit acest caracter atunci când au decis că aceste steaguri erau adecvate pentru a atrage atenția asupra activităților reclamantului, el însuși membru al minorității maghiare, și asupra destinației

spațiului în cauză care adăpostea cabinetul său. Caracterul de simbol al unui grup etnic nu împiedică arborarea steagului și în alte scopuri decât pentru a manifesta o anumită identitate, de exemplu pentru a atrage atenția asupra anumitor activități, în special într-un context foarte specific precum cel din speță, asupra unei clădiri private.

17. Deși este adevărat că, în temeiul definițiilor date de Legea nr. 185/2013 noțiunilor aplicabile în materie de publicitate, instanțele naționale, încadrând steagurile în litigiu ca steaguri publicitare, au ajuns la un rezultat care nu coincide cu noțiunea de publicitate comercială astfel cum este definită de jurisprudența Curții (*Stambuk împotriva Germaniei*, nr. 37928/97, pct. 39, 17 octombrie 2002), trebuie amintit că aceasta din urmă a recunoscut și noțiunea de publicitate politică [*TV Vest AS și Rogaland Pensjonistparti împotriva Norvegiei*, nr. 21132/05, pct. 64, CEDO 2008 (extrase)] sau publicitatea pe subiecte de interes general [*Animal Defenders International împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 48876/08, pct. 99, CEDO 2013 (extrase)]. În aceste condiții, în speță, chiar dacă steagurile în cauză nu ar fi fost utilizate pentru a face publicitate unor bunuri sau servicii, nu este nerezonabil să se considere că arborarea lor putea avea ca scop informarea publicului cu privire la destinația clădirii și suscitarea interesului său pentru activitățile care îi erau propuse, asigurând astfel o anumită formă de „publicitate” în sens larg și, prin urmare, reglementat de Legea nr. 185/2013.

18. În concluzie și având în vedere în special faptul că steagurile în litigiu puteau, în circumstanțele cauzei, să atragă atenția publicului asupra destinației clădirii care adăpostea cabinetul reclamantului și că era în primul rând de competența instanțelor naționale să interpreteze dreptul național (pct. 72, 83 și 77 din hotărâre), considerăm că interpretarea dată în prezenta cauză dispozițiilor Legii nr. 185/2013 nu era imprevizibilă și că ingerința în exercitarea de către reclamant a dreptului său la libertatea de exprimare a fost „prevăzută de lege”. Nu înțelegem de ce majoritatea supune analiza acestui subiect important condiției „examinării mai largi a proporționalității măsurilor în litigiu” (pct. 80 din hotărâre).

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

19. Suntem de acord cu constatarea majorității potrivit căreia ingerința denunțată de reclamant urmărea să asigure protecția drepturilor celorlalți (pct. 81 din hotărâre). Nu contestăm nici principiile generale aplicabile în prezenta cauză, pe baza cărora se statuează cu privire la necesitatea unei ingerințe într-o societate democratică (pct. 82 din hotărâre), deși noi avem o aplicare diferită pentru acestea.

i. Cu privire la natura discursului reclamantului și marja de apreciere a statului

20. Majoritatea, examinând necesitatea ingerinței, începe să analizeze „natura” mesajului pe care reclamantul intenționa să îl transmită (pct. 92-93 din hotărâre). Într-adevăr, este important să se stabilească natura manifestării dreptului la libertatea de exprimare care, potrivit jurisprudenței Curții, are consecințe asupra întinderii marjei de apreciere a autorităților naționale.

21. În această privință, majoritatea amintește că Curtea a făcut întotdeauna diferență între publicitatea comercială și cea destinată să contribuie la o dezbatere publică pe tema unei chestiuni de interes general, sau chiar publicitatea politică (pct. 88 din hotărâre). Elementele relevante ale acestei diferențe sunt forma în care a fost transmis mesajul, scopul acestuia și conținutul discursului în cauză. Acestea sunt elementele prin prisma cărora trebuie să fie definite, în mod autonom și independent, încadrările date discursurilor în cauză de către reclamânți sau de către instanțele naționale. În hotărârea *Mouvement raëlien suisse împotriva Elveției*, citată anterior, Curtea a statuat că un discurs se află în afara cadrului publicitar (nu era destinat să încurajeze publicul să cumpere un anumit produs), dar a constatat totuși că acesta se aseamăna „mai mult cu discursul comercial decât cu discursul politic în sens strict”, deoarece viza un anumit prozelitism (pct. 62). O astfel de încadrare este importantă în cadrul examinării efectuate de Curte, întrucât marja de apreciere a statelor este mai largă sau mai restrânsă în funcție de tipul de discurs vizat.

22. În speță, arborarea de către reclamant a steagurilor în litigiu se afla în afara contextului 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*, citată anterior, pct. 39). Însă nu se poate nega că o astfel de acțiune ar putea atrage atenția publicului asupra destinației clădirii în care se afla cabinetul reclamantului și ar putea să îl informeze cu privire la activitățile acestuia din urmă desfășurate în locul respectiv. În plus, pentru a determina natura arborării steagurilor în cauză, trebuie să se țină seama, în primul rând, de declarația reclamantului, potrivit căreia acestea erau simbolul unei minorități și expresia apartenenței la o identitate culturală și istorică (pct. 8 și 14 din hotărâre).

23. Deși, având în vedere calitatea sa de membru al Parlamentului European, acțiunea sa ar fi putut avea o conotație politică, reclamantul nu a argumentat nici în litigiile sale în fața instanțelor naționale, nici în fața Curții că arborarea steagurilor în cauză era expresia unui proiect politic și nici nu a precizat că intenționa să contribuie, prin gestul său, la o dezbatere de interes general precum, de exemplu, dezbaterile privind problema minorităților în România. Reclamantul s-a limitat să sublinieze că arborarea steagurilor se încadra în manifestarea existenței istorice a etniei secuiești în regiune și a apartenenței sale la un anumit patrimoniu cultural și istoric, precum și că o astfel de arborare era permisă de Constituție și de Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale. Având în vedere modul în care reclamantul

a explicat scopul acțiunilor sale în fața instanțelor, arborarea steagurilor în cauză constituia o formă de manifestare de către acesta a identității sale, fără însă să se încadreze într-un discurs politic sau într-o dezbatere cu privire la o chestiune de interes general.

24. În acest context bine delimitat de reclamant, deși arborarea steagurilor respective nu putea fi considerată o formă de publicitate comercială în sensul tradițional al cuvântului, aceasta nici nu trebuia considerată în mod obligatoriu, în pofida calității de politician a reclamantului, ca fiind o contribuție la o dezbatere cu privire la o chestiune de interes general sau politic. Prin urmare, autoritățile române nu au avut o marjă de apreciere deosebit de largă pentru a se pronunța dacă exista sau nu o nevoie socială imperioasă. În același timp, marja lor de apreciere în speță ar putea fi încadrată ca restrânsă. Deși majoritatea se referă la jurisprudența relevantă (pct. 82 și 88–93), aceasta nu desprinde din aceasta niște consecințe vizibile. În opinia noastră, încă este neclar modul în care elementele de fapt „neexploatate” de instanțele naționale ar fi fost „de natură să apropie arborarea steagurilor în litigiu mai mult de discursul politic decât de discursul publicitar” (pct. 92 din hotărâre).

ii. *Cu privire la întinderea controlului efectuat de instanțele naționale*

25. În primul rând, este necesar să se constate că exista un mecanism juridic eficient pentru protecția dreptului la libertatea de exprimare și că reclamantul a putut să îl folosească: a depus plângeri la instanțele naționale în două grade diferite, iar contestațiile sale au fost soluționate cu hotărâri motivate în care se explica modul în care trebuia să fie interpretat dreptul intern.

26. În continuare, trebuie amintit că, pentru a aprecia dacă „necesitatea” restrângerii exercitării libertății de exprimare este stabilită în mod convingător, trebuie să se țină seama, în esență, de motivarea reținută de judecătorii români (*Gözel și Özer împotriva Turciei*, nr. 43453/04 și 31098/05, pct. 51, 6 iulie 2010). Mecanismul de salvagardare instituit de Convenție este, lucru esențial, subsidiar sistemelor naționale în raport cu sistemele naționale de garantare a drepturilor omului, iar Curtea nu trebuie să înlocuiască cu propria apreciere a faptelor pe cea a instanțelor naționale [a se vedea, printre multe altele, *Gherghina împotriva României* (dec.) nr. 42219/07, pct. 83, 9 iulie 2015], iar statele nu sunt obligate să răspundă pentru actele lor în fața unui organism internațional până când nu au avut posibilitatea de a repara situația în ordinea lor juridică internă (*ibidem*, pct. 84).

27. Este necesar să se constate că, în fața instanțelor naționale, reclamantul nu a prezentat niciun element concret de fapt de natură să pună la îndoială scopul ingerinței sau necesitatea acesteia într-o societate democratică. Acesta și-a limitat pretențiile la lipsa bazei legale și a previzibilității ingerinței, aspecte pe care instanțele naționale le-au examinat în mod extensiv (pct. 11-

13, 17, 22 și 25 din hotărâre). Având în vedere modul în care reclamantul și-a formulat argumentele în fața instanțelor naționale și lipsa, din contestațiile sale, a oricărui element care să pună la îndoială necesitatea măsurii, instanțele naționale erau îndreptățite să cuprindă doar aspectele pe care petentul le invocase în mod explicit în fața lor. Reclamantul nu a prezentat nici în cererea sa adresată Curții argumente concrete de fapt din care să se poată concluziona că nu există o nevoie imperioasă sau motive relevante și suficiente pentru a-i impune obligația în prealabil de a obține avizul pentru publicitate temporară.

28. În orice caz, având în vedere situația de fapt prezentată Curții și astfel cum a fost dezbătută în fața instanțelor naționale, sancțiunile aplicate reclamantului nu aveau legătură cu conținutul propriu-zis al steagurilor în litigiu sau cu orice eventual mesaj pe care acestea ar fi fost menite să îl transmită (a se vedea, *a contrario*, *Vajnai împotriva Ungariei*, nr. 33629/06, CEDO 2008, în care reclamantul a fost declarat vinovat de infracțiunea de utilizare a unui simbol al totalitarismului prin faptul de a purta pe jacheta sa o stea roșie cu cinci colțuri – „steaua roșie” – ca emblemă a mișcării internaționale a muncitorilor). În speță, petentul a fost sancționat pentru faptul că nu a obținut în prealabil avizul pentru publicitate temporară pentru a putea arboră steagurile respective pe clădire, prin urmare arborarea lor nu constituia o interdicție de difuzare a anumitor idei sau de manifestare a unei anumite identități. Acesta a fost sancționat numai pentru nerespectarea normelor obiective prevăzute în legislația națională pentru arborarea steagurilor în spațiul public.

29. În plus, reclamantul nu susține că procedura de obținere a unui aviz, prevăzută de Legea nr. 185/2013, era greu accesibilă, prea greoaie sau foarte costisitoare. Acesta se limitează să susțină că, în materie de exercitare a dreptului la libertatea de exprimare prin afișarea unui simbol al unei minorități, legea nu poate să impună o condiție pentru obținerea unui aviz pentru publicitate temporară. Acesta nu a explicat motivele pentru care nu a solicitat un astfel de aviz, în special în urma soluționării primei proceduri.

30. În fine, sancțiunea aplicată reclamantului – avertismentul – era cea mai ușoară dintre cele prevăzute de legislația națională, iar măsurile în litigiu aveau, în cele din urmă, o întindere foarte limitată. Petentul nu a fost niciodată obligat să îndepărteze steagurile în litigiu (*supra*, pct. 26-27). Chiar dacă sunt formulate succint, motivările pe care instanțele naționale le-au prezentat în susținerea concluziilor lor denotă o examinare a proporționalității sancțiunii, criteriu consacrat de jurisprudența Curții. Astfel, instanțele naționale au precizat că sancțiunea avertismentului pe care o reținuseră era proporțională cu gradul de pericol social al faptelor săvârșite și era cea mai ușoară dintre cele prevăzute de lege. Acestea l-au informat chiar că are dreptul la arborarea steagurilor respective în conformitate cu dispozițiile legale și după obținerea unui aviz pentru publicitate temporară (pct. 17 și 25 din hotărâre).

31. Este important să se sublinieze în acest context valoarea deosebită a libertății de exprimare efective pentru grupurile minoritare și pentru apelul la

toleranță în favoarea acestora (a se vedea, de exemplu, *Alekseyev împotriva Rusiei*, 21 octombrie 2010, nr. 4916/07, pct. 81; *Barankevitch împotriva Rusiei*, 26 iulie 2007, nr. 10519/03, pct. 31). Ar fi incompatibil cu valorile care stau la baza Convenției ca un grup minoritar să nu poată să își exercite drepturile garantate de aceasta decât cu condiția acceptării acestei posibilități de către majoritate (*Sekmadienis Ltd. împotriva Lituaniei*, 30 ianuarie 2018, nr. 60317/14, pct. 82). Cu toate acestea, în prezenta cauză, legea criticată de reclamant se aplica tuturor și nu s-a demonstrat că avizul prealabil pentru arborarea steagurilor în litigiu și sancțiunile aplicate constituiau restrângeri disproporționate față de scopul legitim urmărit, în ceea ce privește exercitarea drepturilor reclamantului. Considerăm că examinarea acestor argumente de către autoritățile statului pârât a fost relevantă și suficientă și că acesta nu și-a depășit marja de apreciere, astfel încât nu a fost încălcat art. 10 din Convenție.