

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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE TŐKÉS c. ROUMANIE

(Requêtes nos 15976/16 et 50461/17)

ARRÊT

Art 10 • Liberté d'expression • Avertissements à un député européen pour avoir déployé des drapeaux de minorités nationales sur un bâtiment abritant son bureau sans obtenir une autorisation de publicité • Déploiement des drapeaux litigieux rapproché du discours politique • Absence d'examen approfondi et conforme aux critères établis dans la jurisprudence de la Cour pour déterminer la nature et le contexte du message en cause • Absence de raisons pertinentes et suffisantes

STRASBOURG

27 avril 2021

DÉFINITIF

27/07/2021

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.



En l'affaire Tőkés c. Roumanie,

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant en une Chambre composée de :

Yonko Grozev, *président,*
Tim Eicke,
Iulia Antoanella Motoc,
Armen Harutyunyan,
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,
Pere Pastor Vilanova,
Ana Maria Guerra Martins, *juges,*

et de Andrea Tamietti, *greffier de section*,

Vu :

les requêtes (n°s 15976/16 et 50461/17) dirigées contre la Roumanie et dont un ressortissant de cet État, M. László Tőkés (« le requérant ») a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 9 février 2016 et le 19 mai 2017 respectivement,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement roumain (« le Gouvernement ») le grief concernant l'article 10 de la Convention et de déclarer irrecevables les requêtes pour le surplus,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 novembre 2020 et le 23 mars 2021,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

INTRODUCTION

1. Dans ses requêtes, le requérant, qui appartient à la minorité hongroise de Roumanie, soutient que le fait de s'être vu imposer des sanctions d'avertissement pour avoir arboré les drapeaux du Pays sicule et du territoire *Partium* sur le bâtiment abritant son bureau de travail a porté atteinte à son droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention.

EN FAIT

2. Le requérant est né en 1952 et réside à Oradea. Il a été représenté par Me E. Kincses, avocat exerçant à Târgu Mureş.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agente, Mme O. Ezer, du ministère des Affaires étrangères.

4. Le requérant est un homme politique connu en Roumanie. Lors des élections européennes de 2009, il fut élu député au Parlement européen sur la liste du parti de l'Union démocrate magyare de Roumanie. Lors des

élections européennes de mai 2014, il fut réélu sur la liste du parti Fidesz de Hongrie.

5. Le requérant disposait d'un bureau de travail à Oradea, en Roumanie.

I. LES FAITS DE LA REQUÊTE N° 15976/16

6. Le 18 juin 2014, le requérant déploya un drapeau du Pays sicule[1] d'une taille de 2 m sur 1 m sur le bâtiment à l'intérieur duquel se trouvait son bureau de travail.

7. Par un procès-verbal du 20 août 2014, la police locale d'Oradea (« la police ») infligea au requérant une sanction contraventionnelle sous forme d'avertissement au motif qu'il avait déployé un drapeau publicitaire, à savoir le drapeau du Pays sicule, sans obtenir au préalable une autorisation temporaire de publicité, en méconnaissance de l'article 49 § 1 a) de la loi n° 185/2013 concernant le placement et l'autorisation des moyens publicitaires (« la loi n° 185/2013 » – paragraphe 29 ci-dessous). La police précisa également dans ce procès-verbal que « le drapeau publicitaire [devait être] enlevé du mur du bâtiment qui abritait le bureau parlementaire » avant le 28 août 2014.

8. Le requérant contesta le procès-verbal de contravention auprès du tribunal de première instance d'Oradea (« le tribunal de première instance »). Il indiqua qu'il était membre du Parlement européen, qu'il se trouvait la plupart du temps à Bruxelles et à Strasbourg et qu'il avait un bureau à Oradea qu'il avait loué à son propriétaire pour la durée de son mandat. Il expliqua que le drapeau sicule était un symbole historique utilisé par les citoyens appartenant à cette ethnie, qu'il était un élément de leur identité et qu'il appartenait au patrimoine culturel de la région habitée par les Sicules.

9. Il exposa qu'il n'y avait pas de disposition légale interdisant le déploiement du drapeau sicule sur les immeubles particuliers et que la législation concernant le drapeau national de la Roumanie concernait les immeubles abritant des autorités publiques et ne contenait aucune interdiction quant au déploiement d'autres drapeaux sur d'autres édifices. Il soutint que le drapeau en cause ne pouvait pas être qualifié de drapeau publicitaire, qu'il ne faisait référence à aucun produit commercial, que les dispositions de la loi n° 185/2013 n'étaient pas applicables et qu'il ne devait donc pas demander d'autorisation préalable pour le déployer. Il ajouta que la Constitution de la Roumanie garantissait aux minorités nationales le droit d'utiliser leurs symboles, droit également protégé, selon lui, par la

[1] Le pays sicule (en roumain *Ţinutul Secuiesc*) est une région historique et ethnographique transylvaine, en Roumanie, où vivent la plupart des Sicules de Transylvanie, population de langue hongroise localement majoritaire. Il convient de noter qu'en Roumanie ce sont les Hongrois qui sont reconnus en tant que minorité nationale par la loi sur le statut des minorités ; les Sicules sont une ethnie au sein de la minorité hongroise.

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (paragraphe 41 ci-dessous).

10. Le requérant versa au dossier les copies d'une décision du parquet près le tribunal de première instance de Sighișoara et d'une décision de la cour d'appel de Târgu Mureș rendues dans des affaires distinctes de la sienne, dans lesquelles il était mentionné que le drapeau sicule était le symbole de cette communauté historique et qu'il contenait ses symboles (paragraphes 35-36 ci-dessous). Il versa également au dossier un extrait du rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) concernant la Roumanie qui mentionnait que le Pays sicule avait constitué une entité juridique au cours de l'histoire (paragraphe 42 ci-dessous) et soutint que ce rapport critiquait les réactions politiques et juridiques à l'égard du déploiement du drapeau sicule.

11. Par un jugement du 26 janvier 2015, le tribunal de première instance rejeta la contestation du requérant. Il rappela d'abord que l'article 3 de la loi n° 185/2013 définissait les moyens de publicité comme un « ensemble d'éléments constructifs utilisés dans le but de présenter une activité commerciale, industrielle, artisanale ou indépendante ou un événement » et le drapeau publicitaire comme « un morceau d'étoffe, de tissu ou de matière plastique attaché à un support [de type] lance, mât ou poteau et présentant des couleurs, des emblèmes, des symboles ou des messages publicitaires » (paragraphe 29 ci-dessous). Il nota ensuite que selon l'article 4 de la loi n° 75/1994 sur le déploiement (*arborarea*) du drapeau roumain, le chant de l'hymne national et l'utilisation de sceaux portant l'étoile de la Roumanie par les autorités et institutions publiques (« la loi n° 75/1994 » – paragraphe 32 ci-dessous) « le drapeau de la Roumanie p[ouvait] être arboré par des personnes physiques à leur domicile ou résidence, ainsi que par des personnes morales, (...), à leur siège » et que selon l'article 7 de la même loi « les drapeaux des autres États ne p[ouvaient] être hissés sur le territoire de la Roumanie qu'avec le drapeau national et uniquement à l'occasion de visites officielles, de fêtes et de réunions internationales, sur les bâtiments officiels et dans les lieux publics [dont la liste est établie] conformément aux dispositions de la présente loi ».

12. Le tribunal de première instance nota ensuite qu'il ressortait des photographies versées au dossier que le requérant avait déployé un drapeau portant des symboles sicules qui ne pouvait pas être qualifié de drapeau d'un autre État, au sens de la loi n° 75/1994, dans la mesure où il n'y avait pas d'État sicule reconnu en tant que tel.

13. D'après le tribunal de première instance, il fallait donc rechercher si le drapeau en cause constituait une publicité temporaire au sens de la loi n° 185/2013. À ce sujet, le tribunal nota que la publicité temporaire était définie comme « la publicité faite à l'occasion d'événements, de manifestations culturelles ou sportives, ainsi que d'actions de promotion de produits ou d'activités ». Il expliqua que, « en déployant le drapeau sicule,

le requérant visait à attirer l'attention du public et à l'informer sur les activités et les événements qu'il souhaitait mettre en place, de sorte que le déploiement dudit drapeau avait été fait dans un but de publicité ». Le tribunal indiqua que le fait de déployer le drapeau sicule dans l'espace public, y compris sur des immeubles particuliers, était régi par la loi n° 185/2013 et qu'une autorisation de publicité temporaire était nécessaire. Étant donné que le requérant n'avait pas prouvé avoir obtenu une telle autorisation préalable, il estima que les faits en cause constituaient une contravention. Il nota enfin que la sanction d'avertissement qui avait été infligée à l'intéressé était proportionnée au degré de danger social des faits accomplis et qu'elle était la sanction la plus légère prévue par la loi.

14. Le requérant interjeta appel de ce jugement en soutenant que la sanction infligée n'avait pas de base légale. Il contesta la qualification du drapeau sicule de drapeau publicitaire. Il indiqua que ce drapeau constituait un symbole de la communauté historique des Sicules, qui refermait des éléments qui avaient été utilisés pour la première fois environ quatre cents ans auparavant, et qu'il ne pouvait pas être assimilé à un drapeau de publicité. Il avait mentionné que le caractère de symbole et de drapeau du Pays sicule dudit drapeau avait été noté, selon lui, par la cour d'appel de Braşov dans un arrêt rendu le 31 janvier 2014 dans une affaire distincte de la sienne (paragraphe 39 ci-dessous). Il ajouta que l'utilisation du drapeau en cause en tant que symbole et patrimoine culturel était garantie par la Constitution et par la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (paragraphe 41 ci-dessous).

15. Il expliqua que la loi n° 185/2013 définissait la notion de « publicité », que le fait de déployer le drapeau en cause ne pouvait selon lui être interprété comme une forme de publicité telle que définie par cette loi et que le tribunal ne pouvait pas étendre le sens que le législateur avait voulu donner à cette notion dans la loi. Il se référa à l'article 10 de la Convention et aux arrêts rendus par la Cour dans les affaires *Vajnai c. Hongrie* (n° 33629/06, CEDH 2008), *Noé, Vajnai et Bakó c. Hongrie* ([comité] nos 24515/09 et 2 autres, 23 septembre 2014), *Vajnai c. Hongrie* ([comité] n° 6061/10, 23 septembre 2014) et *Horváth et Vajnai c. Hongrie* ([comité] nos 55795/11 et 55798/11, 23 septembre 2014). Il nota qu'il n'y avait pas de disposition légale qui interdisait le déploiement du drapeau sicule sur des immeubles particuliers. Il souligna que le tribunal de première instance n'avait pas répondu à ses arguments tirés de documents internationaux et de la jurisprudence interne. Il répéta qu'en l'empêchant d'utiliser les symboles sicules les autorités avaient porté atteinte à son droit à la liberté d'expression.

16. Se référant à la définition donnée par la loi n° 185/2013 à la notion de publicité temporaire, la police locale répliqua qu'en déployant le drapeau litigieux, le requérant avait cherché à attirer l'attention du public et à l'informer des activités et événements qu'il souhaitait organiser. Elle

expliqua qu'eu égard à ce but, il convenait de qualifier ledit drapeau de drapeau publicitaire. Elle exposa qu'en vertu de l'article 40 de la loi nº 185/2013, toute personne physique, y compris le requérant, bénéficiait du droit à la publicité temporaire, ajoutant qu'en l'occurrence, rien n'empêchait le requérant de saisir les autorités publiques locales d'une demande d'autorisation de publicité temporaire pour qu'elles établissent l'emplacement d'un moyen publicitaire temporaire, comme en l'espèce le drapeau sicule.

17. Par un arrêt définitif du 27 novembre 2015, mis au net le 4 janvier 2016, le tribunal départemental de Bihor (« le tribunal départemental ») rejeta l'appel du requérant et confirma le bien-fondé des motifs mentionnés dans le jugement rendu en première instance. Il ajouta que le déploiement du drapeau contenant des symboles sicules avait été réalisé afin d'attirer l'attention du public sur la destination de l'espace en cause, et donc dans un but publicitaire tel que défini par l'article 3 o) de la loi nº 185/2013. Il ajouta que le fait d'arborer dans l'espace public, sur des bâtiments privés, un drapeau comme celui en cause n'était pas interdit par la loi. Toutefois, le déploiement de ce drapeau devait être réalisé dans le respect des dispositions légales, y compris celle imposant l'obtention de l'autorisation de publicité.

II. LES FAITS DE LA REQUÊTE Nº 50461/17

18. En décembre 2015, le requérant déploya sur le bâtiment qui abritait son bureau de travail le drapeau du territoire *Partium*[2], à savoir un drapeau blanc sur lequel étaient imprimées la double croix et les quatre lignes rouges représentant les quatre rivières qui traversent la région. Ce drapeau fut déployé à côté du drapeau sicule, du drapeau national de la Roumanie, du drapeau national de la Hongrie et du drapeau de l'Union européenne.

19. Par un procès-verbal de contravention du 16 décembre 2015, la police infligea au requérant une sanction contraventionnelle, à savoir un avertissement, au motif qu'il avait déployé « sur le mur du [bâtiment abritant son] bureau parlementaire » un drapeau qualifié de publicitaire : un drapeau blanc avec la double croix et les quatre lignes rouges, sans obtenir au préalable une autorisation temporaire de publicité, en méconnaissance de l'article 49 § 1 a) de la loi nº 185/2013. Le procès-verbal demandait également que « le drapeau publicitaire [fût] enlevé du mur du [bâtiment abritant le] bureau parlementaire » avant le 28 décembre 2015.

20. Le requérant contesta ce procès-verbal de contravention auprès du tribunal de première instance, en soutenant que la loi nº 185/2013

[2] Le mot *Partium* désigne les régions du royaume de la Hongrie historique s'étendant à l'ouest et au nord de la principauté de Transylvanie et rattachées à celle-ci après la conquête de la Hongrie centrale par les Turcs. Ces régions se situent aujourd'hui en Hongrie orientale, Ukraine subcarpathique et en Roumanie occidentale.

(paragraphe 29 ci-dessous) régissait les panneaux publicitaires et la publicité telle que définie par ladite loi et que, d'après lui, celle-ci n'était pas applicable en l'espèce. Il mentionna d'emblée qu'il était membre du Parlement européen, qu'il se trouvait la plupart du temps à Bruxelles et à Strasbourg et qu'il avait un bureau à Oradea loué pour la durée de son mandat. Après avoir exposé brièvement l'histoire du drapeau en cause, il soutint que la loi nº 185/2013 relative aux moyens de publicité n'était pas applicable aux drapeaux arborant des symboles historiques. D'après lui, la notion de publicité telle qu'elle était définie par la loi nº 185/2013 ne couvrait pas les drapeaux comme celui déployé en l'espèce, dès lors que le but que poursuivait son déploiement n'était pas de faciliter la connaissance et l'appréciation par les consommateurs de certains produits et services.

21. Il ajouta que le fait d'arborer des drapeaux symboles d'une minorité n'était pas interdit par la loi nº 75/1994 et par l'arrêté du gouvernement nº 1157/2001 pour l'approbation des normes concernant le fait d'arborer le drapeau roumain, le chant de l'hymne national et l'utilisation des sceaux portant l'emblème de la Roumanie (*stema României*) (« l'arrêté du gouvernement nº 1157/2001 ») et qu'il n'y avait pas de disposition légale qui interdisait le déploiement du drapeau en cause sur des immeubles particuliers. Il soutint que tout ce qui n'était pas interdit par la loi était permis. Il invoqua l'article 10 de la Convention et la jurisprudence de la Cour citée au paragraphe 14 ci-dessus ainsi que l'article 30 de la Constitution roumaine (paragraphe 28 ci-dessous). Il nota enfin qu'en lui infligeant la sanction litigieuse les autorités locales avaient méconnu le traité de base roumano-hongrois, selon lequel les parties s'engageaient à respecter l'héritage culturel et historique des minorités nationales.

22. Par un jugement du 27 avril 2016, le tribunal de première instance rejeta la contestation du requérant avec une motivation similaire à celle présentée dans le jugement du 26 janvier 2015 (paragraphes 11 et 12 ci-dessus). Il expliqua que le requérant avait déployé un drapeau qui contenait des symboles sicules et qui ne faisait donc pas partie de la catégorie des drapeaux appartenant à un État reconnu en tant que tel. Se fondant sur l'article 3 j), s) et t) de la loi nº 185/2013, il considéra qu'en déployant ledit drapeau, le requérant avait entendu attirer l'attention du public et l'informer des activités et des événements qu'il souhaitait mettre en place, de sorte qu'il fallait qualifier le drapeau en cause de drapeau publicitaire.

23. Le tribunal indiqua que le déploiement du drapeau sicule dans l'espace public, y compris sur des immeubles particuliers, était régi par la loi nº 185/2013 et nécessitait une autorisation de publicité temporaire. Le requérant n'ayant pas prouvé avoir obtenu au préalable une telle autorisation, le tribunal estima que les faits en cause étaient constitutifs d'une contravention. Il nota enfin que la sanction d'avertissement qui avait

été infligée à l'intéressé était proportionnée au degré de danger social des faits accomplis et que c'était la sanction la plus légère prévue par la loi.

24. Le requérant interjeta appel de ce jugement. Il réitéra les motifs de sa contestation et souligna que la contravention qui lui avait été infligée n'était pas prévue par une loi satisfaisant à l'exigence de prévisibilité. Il ajouta que par un arrêt du 29 janvier 2016, rendu dans une affaire distincte de la sienne, le tribunal départemental de Târgu Mureş avait jugé que le drapeau du Pays sicule ne pouvait pas être qualifié de drapeau publicitaire (paragraphe 37 ci-dessous).

25. Par un arrêt définitif du 6 février 2017, le tribunal départemental rejeta l'appel du requérant et confirma le bien-fondé du jugement rendu en première instance. Il indiqua que le tribunal de première instance avait jugé à bon droit que le drapeau en cause n'était pas un drapeau d'un autre État, au sens de la loi n° 75/1994, et que c'était un drapeau publicitaire, au sens de l'article 3 t) de la loi n° 185/2013. Il nota que le déploiement du drapeau contenant des symboles sicules avait été réalisé afin d'attirer l'attention du public sur la destination de l'espace en cause, et donc dans un but publicitaire tel que défini par l'article 3 o) de la loi n° 185/2013. Il ajouta que le déploiement d'un drapeau comme celui en cause dans l'espace public sur des bâtiments privés n'était pas interdit par la loi, mais qu'il devait se faire dans le respect des dispositions légales, et notamment de celle imposant l'obtention d'une autorisation de publicité.

26. Le requérant n'ayant pas enlevé du bâtiment le drapeau du territoire *Partium*, le 6 février 2020 la mairie d'Oradea engagea une action contre l'intéressé afin de le contraindre à enlever ledit drapeau. À la date (avril 2020) des dernières informations en possession de la Cour, cette procédure était pendante devant les instances nationales en première instance.

27. À la suite d'un contrôle effectué par la police, le 24 février 2020 le requérant enleva lui-même les drapeaux, sans l'intervention des autorités.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Le droit interne

1. La Constitution

28. Les articles pertinents en l'espèce de la Constitution sont ainsi libellés :

Article 6
Droit à l'identité

« 1) L'État reconnaît et garantit aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de préserver, de développer et d'exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse.

2) Les mesures de protection prises par l'État pour la préservation, le développement et l'expression de l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales doivent respecter les principes d'égalité et de non-discrimination à l'égard des autres citoyens roumains. »

Article 30
La liberté d'expression

« 1) La liberté d'expression des pensées, des opinions ou des croyances et la liberté de création de toute sorte, par la parole, par l'écrit, par l'image, par le son, ou par d'autres moyens de communication en public, sont inviolables.

(...) »

2. La loi n° 185/2013

29. Les dispositions pertinentes en l'espèce de la loi n° 185/2013 publiée au Journal officiel du 5 juillet 2013, telles qu'en vigueur à l'époque des faits, étaient ainsi libellées :

Article 1

« La présente loi établit le cadre juridique sous-jacent à l'exercice du placement des moyens de publicité dans les localités, y compris sur la voie publique en Roumanie, afin de garantir les conditions d'un environnement bâti cohérent, harmonieux, sûr et sain pour la protection des valeurs naturelles et anthropiques, pour préserver la qualité du paysage et les exigences en matière de qualité dans les constructions. »

Article 2

« Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux autorités de l'administration publique centrale et locale, ainsi qu'à toutes les personnes physiques et morales impliquées dans l'activité publicitaire. »

Article 3

« Aux fins de la présente loi, les termes et les expressions ci-dessous ont les significations suivantes :

(...)

b) l'autorisation [*avis*] – acte technique obligatoire, émis par la structure spécialisée de l'administration publique locale, à la suite d'une procédure d'analyse du projet technique et de l'opportunité [dudit projet] du point de vue urbain, pour le placement de moyens publicitaires temporaires dont les structures sont dépourvues de fondations ;

(...)

j) les moyens publicitaires [*mijloace de publicitate*] – l'ensemble d'éléments constructifs utilisés dans le but de présenter une activité commerciale, industrielle, artisanale ou indépendante ou un événement ;

(...)

o) la publicité – tous les moyens et outils spécifiques utilisés pour faciliter la connaissance et l'appréciation par les consommateurs de certains produits et services ou pour informer le public sur les événements, la destination des espaces, les lancements de produits, les ouvertures de magasins et autres, ainsi que toute forme de présentation d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou indépendante visant à promouvoir la vente de biens et services, droits et obligations ;

(...)

s) la publicité temporaire – publicité faite à l'occasion d'événements, de manifestations culturelles ou sportives, ainsi que d'actions de promotion de produits ou d'activités ;

(...)

t) le drapeau publicitaire – un morceau d'étoffe, de tissu ou de matière plastique attaché à un support [de type] lance, mât ou poteau et présentant des couleurs, des emblèmes, des symboles ou des messages publicitaires ;

(...) »

SECTION 5
Règles générales concernant le placement des bannières et des drapeaux publicitaires
Article 35

« Le placement de bannières contenant des publicités pour la promotion d'événements culturels, économiques, scientifiques et autres de cette nature sera approuvé sur la base de la documentation relative à la résistance des éléments de support ainsi qu'après l'obtention du consentement du propriétaire des éléments de support utilisés à cet effet. »

Article 37

« 1) Les drapeaux publicitaires montés sur les mâts et sur les poteaux, à une hauteur minimale de 2,50 m à partir du niveau du terrain aménagé, sont placés uniquement dans des endroits où ils ne gênent pas la visibilité du trafic routier.

(...) »

SECTION 8
Règles générales sur la publicité temporaire et les projets publicitaires spéciaux
Article 40

« 1) Toute personne physique ou morale peut bénéficier du droit à la publicité temporaire, dans les conditions de la présente loi.

2) L'emplacement des moyens de publicité temporaires sera établi sur la base de l'autorisation émise par les autorités publiques locales. »

Chapitre VI
Sanctions
Article 49

« 1) Les faits suivants constituent une contravention :

a) le placement de moyens publicitaires sans autorisation pour publicité temporaire ou le non-respect des dispositions et de la documentation technique ayant servi de base à l'émission de l'autorisation, ainsi que l'installation de panneaux d'affichage disposant de leur propre structure et des éléments de support qui nécessitent des fondations sur les trottoirs de moins de 2,25 m ;

(...) »

CHAPITRE VII
Dispositions transitoires et finales
Article 54

« 1) Afin de garantir le respect des dispositions du règlement local sur l'emplacement des moyens de publicité sur le terrain, les autorités de l'administration publique locale, dans les 30 jours suivant son adoption, identifient et informent les propriétaires de supports publicitaires dont la localisation ne correspond plus à la nouvelle réglementation comme suit :

(...)

b) pour les panneaux situés sur la propriété de personnes physiques ou morales qui n'ont pas été agréées ou qui n'ont pas de baux valables à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ou qui n'ont pas renseigné les informations sur le nom de l'exploitant, son code d'identification fiscale et son numéro d'autorisation de construire, la mise hors service sera ordonnée. »

30. Par la loi n° 154/2017, entrée en vigueur le 6 juillet 2017, l'article 37 de la loi n° 185/2013 a été complété par un paragraphe (3[1]) renuméroté ensuite (4), ainsi libellé :

« Le placement des drapeaux publicitaires se fait dans les mêmes conditions que dans le cas des bannières. »

3. L'ordonnance n° 2/2001

31. La partie pertinente en l'espèce de l'ordonnance du gouvernement n° 2/2001 concernant le régime juridique des contraventions (« l'ordonnance n° 2/2001 ») était ainsi libellée à l'époque des faits :

Article 1

« La loi sur la contravention protège les valeurs sociales qui ne sont pas protégées par le droit pénal. L'acte commis avec culpabilité, établi et sanctionné par une loi, une ordonnance, par une décision du gouvernement ou, selon le cas, par une décision du conseil local de la commune, de la ville, de la municipalité ou de l'arrondissement de Bucarest, du conseil départemental ou du conseil général de la municipalité de Bucarest constitue une contravention. »

4. Les dispositions légales régissant l'utilisation du drapeau national et des drapeaux des unités administratives territoriales

32. Les dispositions pertinentes en l'espèce de la loi n° 75/1994 étaient ainsi libellées à l'époque des faits :

Article 4

« Le drapeau de la Roumanie peut être arboré par des personnes physiques à leur domicile ou résidence, ainsi que par des personnes morales, (...), à leur siège. »

Article 7

« Les drapeaux des autres États ne peuvent être hissés sur le territoire de la Roumanie qu'avec le drapeau national et uniquement à l'occasion de visites officielles, de fêtes et de réunions internationales, sur les bâtiments officiels et dans les lieux publics [dont la liste est établie] conformément aux dispositions de la présente loi. »

33. Les articles pertinents de l'arrêté du gouvernement n° 1157/2001 pour l'approbation des normes concernant le fait d'arborer le drapeau roumain, le chant de l'hymne national et l'utilisation des sceaux portant l'emblème de la Roumanie (*stema României*) (« l'arrêté du gouvernement n° 1157/2001 ») était ainsi libellé à l'époque des faits :

Article 23-1

« Les minorités ethniques – constituées en organisations, syndicats ou associations au niveau national – peuvent utiliser leurs propres insignes [*însemne*] pour des actions spécifiques. »

Article 24

« 1) Les actes suivants constituent des contraventions s'ils ne sont pas commis dans des conditions telles qu'au regard du droit pénal ils doivent être considérés comme des crimes :

(...)

g) le déploiement du drapeau (...) d'un autre État, aux dimensions autres que celles du drapeau roumain et à d'autres occasions ou dans d'autres conditions que celles prévues aux articles 6, 7 et 9 ;

(...) »

34. La loi n° 141/2015 concernait le déploiement et les conditions d'utilisation par les unités administratives territoriales de leurs propres drapeaux.

B. La jurisprudence interne

35. Le 24 décembre 2009, la mairie de la commune de Ghindari porta plainte auprès de la police de Sovata du chef d'utilisation publique des symboles fascistes, légionnaires, racistes ou xénophobes en raison du déploiement sur la mairie d'un drapeau sicule. Par une décision du 10 août 2010, le parquet près le tribunal de première instance de Sighișoara confirma la proposition de la police de ne pas entamer de poursuites pénales et nota que « d'après les informations fournies par le ministère de la Culture et du Patrimoine national, le drapeau en cause représentait le symbole d'une communauté historique, sans qu'il puisse être placé dans la catégorie des symboles à caractère fasciste, raciste et xénophobe (...) ».

36. Par un arrêt définitif du 26 septembre 2012, la cour d'appel de Târgu Mureș annula la décision administrative émise par le conseil départemental de Harghita concernant un projet de drapeau pour le département de Harghita. Elle nota entre autres que le conseil départemental avait envisagé, dans sa décision, d'adopter le drapeau sicule comme symbole d'une autorité publique sans qu'il soit représentatif de l'ensemble des citoyens du département, qui appartenaient à des ethnies différentes.

37. Par l'arrêt n° 92 du 29 janvier 2016, le tribunal départemental de Târgu Mureș fit droit à l'action en contentieux administratif d'une association dont l'un des buts était d'assurer le cadre juridique pour des activités du Conseil national hongrois en Transylvanie et annula le procès-verbal qui avait sanctionné d'une amende le fait d'avoir déployé le drapeau sicule, au motif que ledit drapeau ne pouvait pas être qualifié de drapeau publicitaire, et nota que le fait d'arborer ce drapeau ne pouvait pas être considéré comme un acte réalisé dans un but publicitaire, comme la vente des produits ou de services, ni dans le but d'attirer l'attention des consommateurs sur certains produits ou services.

38. Par un arrêt définitif n° 3798 du 15 octobre 2014, la Haute Cour de cassation et de justice s'était prononcée sur un recours contre une décision du Conseil national pour la lutte contre la discrimination (CNCD) qui avait constaté que les allégations des plaignants selon lesquelles leur droit à la détermination avait été méconnu par l'affichage du drapeau sicule sur le siège du conseil départemental de Harghita n'avaient pas été prouvées. Dans son arrêt, la Haute Cour avait annulé la décision du CNCD et jugé que l'affichage de ce drapeau sur des établissements publics en tant que drapeau représentatif d'une unité administrative territoriale était discriminatoire en raison de l'absence de représentation des différentes communautés ethniques qui vivaient dans le département de Harghita.

39. Dans un jugement du 26 septembre 2013, confirmé par un arrêt définitif du 31 janvier 2014 de la cour d'appel de Brașov, le tribunal départemental de Covasna nota que le drapeau sicule, même s'il était un symbole culturel et historique, ne pouvait pas être arboré sur le siège d'une

autorité publique. Dans des affaires différentes, la cour d'appel de Braşov, dans un arrêt du 24 février 2016, et le tribunal départemental de Covasna, dans des jugements rendus le 13 décembre 2013 et le 10 octobre 2014, ont rendu des décisions dans le même sens.

40. En 2019, la police locale d'Oradea infligea au parti de l'Union démocrate magyare de Roumanie (UDMR) une sanction contraventionnelle d'avertissement pour avoir arboré sur son siège d'Oradea le drapeau du parti sans l'autorisation requise par l'article 49 § 1 a) de la loi nº 185/2013. Par un arrêt du 10 mars 2020, le tribunal départemental de Bihor rejeta la contestation de l'UDMR tendant à annuler le procès-verbal de contravention au motif que le déploiement du drapeau d'un parti politique avait pour but d'attirer l'attention du public sur la destination de l'immeuble et que, bien que le drapeau en question contînt le signe distinctif du parti, ce dernier n'était pas exempté de l'obligation d'obtenir une autorisation de publicité. Le tribunal départemental nota que le contenu du drapeau (le symbole du parti) et le support publicitaire en soi (le drapeau) constituaient deux aspects distincts.

II. DOCUMENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

41. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et est entrée en vigueur le 1er février 1998. La Roumanie a ratifié cette convention par la loi nº 33/1995. Les dispositions pertinentes en l'espèce de cette Convention-cadre sont ainsi libellées :

> « Considérant qu'une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité ;
>
> (...) »

Article 2

> « Les dispositions de la présente Convention-cadre seront appliquées de bonne foi, dans un esprit de compréhension et de tolérance ainsi que dans le respect des principes de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les États. »

Article 20

> « Dans l'exercice des droits et des libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre, les personnes appartenant à des minorités nationales respectent la législation nationale et les droits d'autrui, en particulier ceux des personnes appartenant à la majorité ou aux autres minorités nationales. »

42. Le quatrième rapport sur la Roumanie de l'ECRI, adopté le 19 mars 2014 et publié le 3 juin 2014, mentionne ce qui suit :

« *Communauté hongroise*

166. La communauté hongroise constitue 6 % de la population nationale : c'est la minorité nationale et ethnique la plus nombreuse du pays[107]. L'ECRI observe par ailleurs que c'est la seule communauté nationale ou ethnique représentée par une organisation d'une minorité nationale ou ethnique (...) siégeant dans les deux chambres du Parlement.

167. Outre ce qui a déjà été dit à la section consacrée au climat d'opinion et au racisme dans le discours public, l'ECRI observe que deux affaires sous-tendent les tensions croissantes qui ont caractérisé les relations entre la population majoritaire et cette minorité. Il y a d'abord le projet de réforme constitutionnelle et administrative visant à réorganiser les départements en huit régions administratives ; l'ECRI a appris que la minorité hongroise craint que sa représentation s'en trouve diluée dans les nouvelles régions, dont les limites ne coïncideront pas avec les frontières « culturelles ». La seconde question est liée à la volonté croissante de plus grande autonomie régionale des départements de Covasna et Harghita, parfois interprétée par les autorités nationales comme un désir de sécession. Ces deux questions ont été à l'origine de deux événements qui ont fait l'objet de reportages sensationnalistes et ont exacerbé les tensions entre la Roumanie, la Hongrie et la communauté hongroise vivant en Roumanie.

168. Le premier accrochage s'est produit lorsque le drapeau du pays Szekler [Pays sicule] a été hissé dans un certain nombre de mairies des départements de Covasna et de Harghita. La chose a déclenché des réponses juridiques et politiques ; le préfet du département de Covasna a porté plainte devant des tribunaux contre les maires qui avaient hissé le drapeau, et des fonctionnaires roumains des départements de Covasna et de Harghita ont interdit la présence du drapeau sur des bâtiments de l'administration (...) Or l'ECRI a appris à ce sujet que d'autres départements de Roumanie ont le droit de montrer leurs drapeaux (y compris leurs drapeaux)[109]. Le Secrétaire d'État du ministère hongrois des Affaires étrangères a déclaré que les Hongrois nationaux et ethniques de la région étaient victimes d'une agression symbolique, et a invité les maires d'ethnicité hongroise à hisser le drapeau du pays Szekler [Pays sicule] dans leurs villes. Suite à cet incident, les autorités roumaines et hongroises ont eu un échange de déclarations assez fortes, avec une aggravation des tensions.

(...)

170. L'ECRI recommande aux autorités de résorber les tensions entre la population majoritaire et les minorités ethniques, d'encourager un climat de tolérance, et d'agir en cas de discours raciste. Elle recommande également aux autorités de veiller au respect du principe de l'égalité de traitement en ce qui concerne l'utilisation de symboles nationaux et régionaux, et de remédier à toute atteinte à ce principe.

[107.] La plupart des personnes qui se considèrent comme d'origine ethnique hongroise vivent dans trois départements aussi appelés pays Szekler [Pays sicule] : les départements de Covasna et Harghita et une partie du département de Mureş. Elles sont 80 % de la population dans les deux premiers. La communauté hongroise de ces *judeţe* possède une solide identité culturelle. Le pays Szekler [Pays sicule] a formé une entité juridique du Moyen Âge au compromis austro-hongrois de 1867, qui l'a intégré à la Roumanie en 1920. Il possède son drapeau et son blason depuis le Moyen Âge.

(...)

[109.] Au mois de novembre 2012, un tribunal départemental de Covasna a par ailleurs décidé que le drapeau du pays Szekler [Pays sicule] pouvait être hissé sur les bâtiments publics. »

EN DROIT

I. JONCTION DES REQUÊTES

43. Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge opportun d'ordonner leur jonction (article 42 § 1 du règlement de la Cour).

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

44. Le requérant allègue que le fait de s'être vu imposer des sanctions d'avertissement pour avoir arboré les drapeaux du Pays sicule et du territoire *Partium* sur le bâtiment abritant son bureau de travail a porté atteinte à son droit à la liberté d'expression, tel que garanti par l'article 10 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

> « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.
>
> 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

A. Sur la recevabilité

1. Sur l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes

45. Le Gouvernement excipe de l'irrecevabilité des requêtes pour non-épuisement des voies de recours internes. Il allègue que le requérant n'a jamais suivi la procédure prévue par la loi n° 185/2013 pour obtenir l'autorisation d'arborer les drapeaux en cause.

46. Le requérant indique qu'il se plaint de l'ingérence dans son droit à la liberté d'expression en raison des sanctions imposées par les deux procès-verbaux de contravention, qu'il a contestés auprès des juridictions nationales.

47. La Cour renvoie aux principes applicables en matière de non-épuisement des voies de recours internes, tels qu'établis dans les affaires *Vučković et autres c. Serbie* ((exception préliminaire) [GC],

nos 17153/11 et 29 autres, §§ 69-77, 25 mars 2014) et *Gherghina c. Roumanie* ((déc.) [GC], no 42219/07, §§ 83-89, 9 juillet 2015).

48. La Cour note que le requérant se plaint d'avoir été sanctionné pour avoir déployé les deux drapeaux en cause sans avoir demandé au préalable une autorisation de publicité. Elle relève que l'intéressé soutient plus particulièrement que, compte tenu de la nature de symbole historique des drapeaux en cause, la loi no 185/2013 ne lui était pas applicable et que les sanctions qui lui avaient été infligées n'avaient pas de base légale. Or la Cour constate que le requérant a contesté devant les autorités judiciaires roumaines la légalité et le bien-fondé des sanctions infligées et qu'il a porté devant ces autorités judiciaires le grief présenté devant elle. Par ailleurs, elle note que les juridictions nationales ont examiné l'applicabilité en l'espèce de la loi no 185/2013 (paragraphes 13 et 22 ci-dessus), de sorte que l'intéressé a épuisé les voies de recours internes.

49. Partant, la Cour rejette cette exception du Gouvernement.

2. Sur l'exception du Gouvernement tirée de l'absence de préjudice important

50. Le Gouvernement soulève ensuite une exception d'irrecevabilité pour absence de préjudice important. À cet égard, il souligne que le requérant n'a été sanctionné que par des avertissements, à savoir la peine la plus légère prévue par la loi pour les faits qui lui étaient reprochés, et que les autorités nationales ne sont pas intervenues afin d'enlever les drapeaux. Le Gouvernement indique que le requérant n'a pas fourni de détails sur les idées qu'il souhaitait exprimer par le fait d'arborer les drapeaux en cause ni sur un éventuel impact des sanctions précitées sur son activité parlementaire.

51. Le Gouvernement expose ensuite que les faits de l'affaire ne portent pas sur une interdiction faite au requérant d'exercer son droit à la liberté d'expression mais sur l'imposition d'une sanction pour non-respect des règles prévues par la loi no 185/2013. Il soutient enfin que les juridictions nationales ont examiné la contestation du requérant contre les sanctions imposées et qu'elles l'ont rejetée de manière motivée.

52. Le requérant argue que l'article 35 § 3 b) de la Convention ne trouve pas à s'appliquer dans la présente affaire car celle-ci porte sur une question importante, à savoir la possibilité pour une personne appartenant à une minorité nationale d'en préserver les symboles.

53. La Cour rappelle qu'une requête peut être rejetée par application du critère de recevabilité prévu par l'article 35 § 3 b) de la Convention si le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond et à condition que l'affaire ait été dûment examinée par un tribunal interne (*Yordanovi c. Bulgarie*, no 11157/11, § 49, 3 septembre 2020). Il est vrai que la Convention ne limite pas l'application de ce critère

de recevabilité à un droit particulier protégé par la Convention. En même temps, la Cour est consciente de la plus haute importance de la liberté d'expression en tant que l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions fondamentales de son progrès et de l'épanouissement de chacun (*Sylka c. Pologne* (déc.), n° 19219/07, § 28, 3 juin 2014, et les références y citées). Elle a déjà eu l'occasion de noter que, lorsqu'il s'agit d'appliquer ce critère de recevabilité, on doit tenir compte de l'importance de la liberté d'expression, et ainsi aborder la question avec prudence (*Mura c. Pologne* (déc.), n° 42442/08, § 22, 9 mai 2016, et *Yordanovi*, précité, § 50).

54. En l'espèce, par l'affichage des drapeaux en question, le requérant indique avoir souhaité exprimer son appartenance à une minorité et à un groupe ethnique. De l'avis de la Cour, l'utilisation en public de symboles, tels que des drapeaux, peut avoir des significations profondes liées à l'identité des personnes privées et relève de la liberté d'expression. Il est vrai que le requérant s'était vu infliger la sanction contraventionnelle la moins lourde, à savoir un avertissement. Il n'en reste pas moins que cette sanction était susceptible de décourager le requérant d'exercer son droit à la liberté d'expression de la manière qu'il avait choisie. Compte tenu de l'importance de la liberté d'expression dans une société démocratique et de la sensibilité politique des droits des minorités en cause, il est difficile d'admettre que le requérant – qui souhaitait manifester son appartenance à cette minorité – n'a pas subi de préjudice important. Par ailleurs, les affaires portées devant la Cour par le requérant concernent la question importante de la prévisibilité de la loi applicable pour le déploiement de drapeaux.

55. Le grief ne peut donc pas être rejeté sur le fondement de l'article 35 § 3 b) de la Convention et l'exception préliminaire du Gouvernement doit être écartée (voir, *mutatis mutandis*, *Eon c. France*, n° 26118/10, §§ 34-36, 14 mars 2013).

3. Sur l'existence d'autres motifs d'irrecevabilité

56. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 de la Convention et qu'il ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour le déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Le requérant

57. Le requérant estime que le Gouvernement ignore les réalités historico-juridiques telles qu'elles ont été exposées par l'ECRI dans son rapport (voir paragraphe 42 ci-dessus et la note de bas de page n° 107 du rapport) et par certaines juridictions nationales, qui ont retenu que le

drapeau sicule était le symbole d'une minorité (paragraphes 35-36 et 39 ci-dessus). Il considère que les juridictions nationales, qui auraient omis d'examiner les aspects historiques présentés devant elles, ont agi de la même manière.

58. Le requérant soutient que l'ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression n'était pas prévue par la loi. Il argue que les drapeaux en cause ne tombent pas dans le champ d'application de la loi n° 185/2013, étant donné qu'ils ne constituent pas, selon lui, des drapeaux publicitaires au sens de cette loi. Aux yeux du requérant, la qualification des anciens symboles de l'ethnie sicule de moyen publicitaire est dégradante et insultante pour les membres de ladite ethnie. Cet étiquetage serait une échappatoire politico-juridique par laquelle les autorités tenteraient d'empêcher l'utilisation de ces symboles.

59. Le requérant soutient que la lecture combinée des articles 49 § 1 a) et 54 b) de la loi n° 185/2013 (paragraphe 29 ci-dessus) mène à la conclusion qu'aucune autorisation n'est nécessaire pour déployer lesdits drapeaux. De même, la comparaison de la définition donnée par le législateur à la notion de publicité dans la loi n° 185/2013 aux exigences imposées par l'article 1 de l'ordonnance n° 2/2001 en matière contraventionnelle (paragraphe 31 ci-dessus) mènerait à la conclusion que la loi n° 185/2013, telle qu'appliquée en l'espèce, manquait de prévisibilité. Le requérant ajoute qu'aucune loi n'interdit au niveau interne d'arborer les drapeaux en cause sur des bâtiments privés.

60. Selon le requérant, dans une société démocratique la liberté d'expression ne peut pas être soumise à une autorisation préalable. Plus particulièrement, en se référant au préambule et à l'article 2 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (paragraphe 41 ci-dessus), il argue que l'utilisation des symboles historiques de la minorité hongroise en Roumanie ne peut pas être soumise à la condition d'obtention d'une autorisation préalable sur la base d'actes normatifs qui ne seraient pas applicables en la matière et qui interdiraient aux Hongrois d'exercer des droits dont bénéficierait la population roumaine.

b) Le Gouvernement

61. Le Gouvernement indique que le Pays sicule et le territoire *Partium* n'ont jamais existé dans l'histoire de la Roumanie en tant que provinces historiques distinctes ni comme unités administratives territoriales. Il s'agit ici, selon lui, de formations artificielles réunissant des parties des différents départements de la Roumanie où la population appartenant à la minorité hongroise est majoritaire, et cela dans le but de soutenir la demande d'une autonomie territoriale fondée sur un critère ethnique. Le Gouvernement soutient qu'un tel aménagement territorial ne constitue pas un droit reconnu par les documents internationaux et qu'il est contraire à la Constitution. Il expose aussi qu'en 2001, sans consulter les pays concernés, la Hongrie avait

adopté une loi relative aux Hongrois vivant dans les pays voisins dont les dispositions avaient suscité certaines inquiétudes au motif qu'elles étaient susceptibles de produire des effets en dehors du territoire de la Hongrie et risquaient de donner naissance à un lien politique entre l'État auteur de la législation et sa minorité habitant dans tel ou tel État voisin.

62. Le Gouvernement déclare que l'utilisation par les unités administratives territoriales de leurs drapeaux n'est pas réglementée au niveau international mais qu'elle relève de la souveraineté décisionnelle des États. Il ajoute que le droit roumain comporte un cadre légal clair régissant l'utilisation par les autorités locales et nationales de leurs drapeaux (paragraphes 32-34 ci-dessus) et souligne que le droit interne n'interdit pas aux minorités d'utiliser leurs symboles en privé mais qu'il prévoit des règles spécifiques lorsque ces symboles sont utilisés en public.

63. Il soutient que la mesure prise contre le requérant avait une base légale, à savoir la loi nº 185/2013 (paragraphe 29 ci-dessus), telle qu'interprétée de manière unanime et constante par les juridictions nationales et les autorités de la ville d'Oradea (paragraphe 40 ci-dessus). Il ajoute que le but d'imposer certaines conditions pour arborer des drapeaux publicitaires vise à assurer la sécurité publique et le respect des droits d'autrui. À cet égard, il explique que pour obtenir un avis de publicité provisoire l'intéressé aurait dû remplir deux conditions : fournir la documentation relative à la résistance des éléments de support et obtenir le consentement du propriétaire des éléments de support utilisés pour l'affichage.

64. Le Gouvernement met en avant qu'à l'époque des faits le requérant représentait au Parlement européen la Hongrie et non plus la Roumanie, comme c'était le cas pendant son mandat précédent. Dès lors, selon lui, le bâtiment d'Oradea sur lequel l'intéressé avait déployé lesdits drapeaux devait être considéré non plus comme son bureau parlementaire, mais comme un simple bureau.

65. Le Gouvernement souligne qu'il ressort de la lecture attentive des décisions rendues par les juridictions nationales que le cœur de l'affaire ne portait pas sur la question de savoir si le requérant pouvait ou non déployer les deux drapeaux ; il portait sur les conditions dans lesquelles ces deux drapeaux pouvaient être arborés sur un bâtiment afin d'assurer le respect des dispositions légales. Le Gouvernement indique que les juridictions nationales n'ont pas porté atteinte au droit du requérant à la liberté d'expression et qu'elles ne lui ont pas interdit de déployer les drapeaux contenant des symboles sicules, le tribunal départemental ayant même jugé que l'intéressé pouvait le faire dans le respect des conditions prévues par la loi (paragraphes 17 et 25 ci-dessus).

66. Il expose que, bien que le requérant ait été sanctionné une première fois pour absence d'autorisation de publicité, ce dernier avait arboré quelques mois plus tard le drapeau du territoire *Partium*, toujours

sans se conformer aux dispositions légales pourtant portées à sa connaissance. Par ailleurs, le Gouvernement relève que le requérant n'a pas allégué que la procédure prévue par la loi pour obtenir une autorisation préalable était trop lourde ou bien qu'elle constituât une charge excessive. Il expose enfin que le requérant s'était vu infliger la sanction la plus légère prévue par la loi et que les autorités nationales ne sont pas intervenues pour enlever les drapeaux en cause.

2. Appréciation de la Cour

a) Sur l'existence d'une ingérence

67. La Cour note que, en déployant les drapeaux en cause sur le bâtiment abritant son bureau de travail, le requérant entendait manifester son appartenance à une minorité nationale. Elle constate que l'intéressé a été sanctionné par deux procès-verbaux de contravention pour avoir déployé ces drapeaux sans respecter les conditions prévues par la loi telle qu'interprétée par les autorités et par les juridictions nationales.

68. Eu égard à l'intervention des autorités, qui ont sanctionné le requérant, la Cour estime qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par l'intéressé de son droit à la liberté d'expression au sens de l'article 10 de la Convention.

b) Sur la justification de l'ingérence

69. Pour être justifiée, une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression doit être « prévue par la loi », viser un ou plusieurs des buts légitimes mentionnés au paragraphe 2 de l'article 10 et être « nécessaire dans une société démocratique » (voir, parmi beaucoup d'autres, *Magyar Helsinki Bizottság* [GC], n° 18030/11, § 181, 8 novembre 2016).

i. Sur la question de savoir si l'ingérence était « prévue par la loi »

α) Les principes généraux

70. La Cour a résumé récemment dans l'arrêt *Magyar Kétfarkú Kutya Párt c. Hongrie* ([GC], n° 201/17, § 93-98, 20 janvier 2020) les principes applicables lorsqu'il s'agit de déterminer si une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression satisfait à l'exigence de légalité. Elle rappelle que les mots « prévue par la loi » contenus au deuxième paragraphe de l'article 10 imposent non seulement que la mesure incriminée ait une base légale en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être accessible aux justiciables et prévisible dans ses effets (*ibidem*, § 93, ainsi que les références qui s'y trouvent citées).

71. En ce qui concerne l'exigence de prévisibilité, la Cour a dit à maintes reprises qu'on ne peut considérer comme une « loi » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention qu'une norme énoncée avec assez de

précision pour permettre au justiciable de régler sa conduite. En s'entourant au besoin de conseils éclairés, celui-ci doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé. Ces conséquences ne doivent pas nécessairement être prévisibles avec une certitude absolue. La certitude, bien que souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation. Aussi beaucoup de lois emploient-elles, par la force des choses, des formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (*ibidem*, § 94).

72. Par ailleurs, un certain doute à propos de cas limites ne suffit pas à lui seul à rendre l'application d'une disposition légale imprévisible. De même, une disposition légale ne se heurte pas à l'exigence de « prévisibilité » aux fins de la Convention du simple fait qu'elle se prête à plus d'une interprétation. La fonction de décision confiée aux tribunaux sert précisément à dissiper les doutes qui pourraient subsister quant à l'interprétation des normes, compte tenu des évolutions de la pratique quotidienne (*ibidem*, § 97, ainsi que la référence qui s'y trouve citée).

73. Le pouvoir de la Cour de contrôler le respect du droit interne est donc limité, puisqu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux cours et tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], n° 37553/05, § 110, CEDH 2015). De plus, le niveau de précision requis de la législation interne – qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses – dépend dans une large mesure du contenu de l'instrument en question, du domaine qu'il est censé couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé (*ibidem*, voir aussi *Magyar Kétfarkú Kutya Párt*, précité, § 98).

β) Application de ces principes en l'espèce

74. La Cour relève que, en l'espèce, le requérant a été sanctionné pour avoir déployé le drapeau du Pays sicule et celui du territoire *Partium* sans avoir sollicité au préalable une autorisation de publicité. Il ressort des procès-verbaux de contravention (paragraphes 7 et 19 ci-dessus), confirmés par la suite par les juridictions nationales, que le requérant avait méconnu l'article 49 § 1 a) de la loi n° 185/2013. Selon cet article, le placement de moyens publicitaires sans autorisation pour publicité temporaire constituait une contravention. La loi en question ayant été publiée au Journal officiel (paragraphe 29 ci-dessus), le contenu de cet article était accessible à toute personne.

75. La Cour note que le requérant conteste la qualification des drapeaux en cause de moyen publicitaire tel que défini par la loi n° 185/2013. Pour le requérant, la loi n° 185/2013 n'était pas applicable ou, au moins, son application en l'espèce n'était pas prévisible (paragraphes 58-59 ci-dessus) alors que le Gouvernement soutient le contraire (paragraphe 63 ci-dessus).

76. La Cour se doit de tenir compte du domaine que la législation nationale était censée couvrir en l'espèce (voir la jurisprudence citée au paragraphe 73 *in fine* ci-dessus) : il s'agit des conditions dans lesquelles un drapeau pouvait être déployé sur un bâtiment et être visible dans l'espace public. La Cour peut comprendre qu'une loi ne puisse pas prévoir toutes les hypothèses dans lesquelles différents types de drapeaux peuvent être déployés en fonction de leurs caractéristiques et des raisons invoquées par les personnes intéressées pour expliquer leur déploiement.

77. La Cour note que le législateur roumain a légiféré dans ce domaine et qu'il a prévu des lignes directrices applicables pour le drapeau national et pour les drapeaux appartenant aux différentes unités administratives territoriales et pour les conditions dans lesquelles les minorités nationales pouvaient afficher leurs symboles (paragraphes 32-34 ci-dessus). Elle relève qu'il a aussi légiféré afin de prévoir les conditions de déploiement des drapeaux dits publicitaires (paragraphe 29 ci-dessus). Dans ce contexte, elle rappelle qu'il appartient en premier lieu aux juridictions nationales d'interpréter le droit interne et de l'appliquer selon les circonstances d'une affaire donnée (voir la jurisprudence citée aux paragraphes 72-73 ci-dessus).

78. La Cour note qu'il ressort des circonstances de l'espèce que les dispositions de la loi n° 185/2013 étaient rédigées de façon large : en effet, d'après le texte de l'article 3 j) de cette loi (paragraphe 29 ci-dessus), les moyens publicitaires étaient définis, entre autres, comme « l'ensemble d'éléments constructifs utilisés dans le but de présenter (...) un événement ». De même, l'article 3 s) de la loi n° 185/2013 définissait la notion de publicité temporaire comme « la publicité faite à l'occasion d'événements, (...), ainsi que d'actions de promotion (...) d'activités », l'article 3 o) de cette loi définissait la publicité comme « tous les moyens et outils spécifiques utilisés (...) pour informer le public sur les événements, la destination des espaces », tandis que son article 3 t) définissait le drapeau publicitaire comme, entre autres, un morceau d'étoffe ou de tissu attaché à un support et présentant des couleurs, des emblèmes, des symboles ou des messages publicitaires. Le régime légal en vigueur conférait donc aux instances nationales un certain pouvoir d'appréciation pour décider quel drapeau pouvait être qualifié de publicitaire.

79. La Cour note ensuite que le requérant a porté son argument tiré du défaut de base légale de la contravention, et par conséquent des sanctions infligées, devant les juridictions nationales, qui ont examiné cet argument et qui y ont apporté une réponse. Ainsi, le tribunal de première instance, saisi des contestations du requérant, a estimé qu'il était nécessaire d'identifier le cadre légal applicable aux drapeaux déployés par l'intéressé. Dans ce contexte, il a d'abord expliqué que les drapeaux en cause ne tombaient pas dans le champ d'application de la loi n° 75/1994 dans la mesure où ils n'étaient pas des drapeaux d'États reconnus en tant que tels (paragraphes 11 et 22 ci-dessus). Il a ensuite recherché si les drapeaux en cause pouvaient

constituer une publicité temporaire au sens de la loi nº 185/2013 et a donné son interprétation des articles pertinents et de leur application en l'espèce. Plus particulièrement, il a jugé que, en déployant les drapeaux en cause, le requérant visait à attirer l'attention du public et à l'informer des activités et événements qu'il souhaitait mettre en place, de sorte que les drapeaux avaient été arborés dans un but de publicité (paragraphes 13 et 22 ci-dessus). Le tribunal départemental a ajouté que le déploiement des drapeaux en cause visait à attirer l'attention du public sur la destination de l'immeuble (paragraphes 17 et 25 ci-dessus).

80. Cela étant, la Cour considère que la qualification que les juridictions nationales ont donnée aux actes imputés au requérant soulève en l'espèce des questions dont la portée dépasse la simple analyse de la qualité et de la prévisibilité de la loi. En conséquence, la Cour estime plus opportun de se livrer à cette analyse dans le cadre de l'examen plus large de la proportionnalité des mesures litigieuses auquel elle procédera ci-dessous au regard du critère de la « nécessité », c'est-à-dire en cherchant à déterminer si les juridictions nationales ont fourni des motifs pertinents et suffisants pour justifier les mesures litigieuses (voir, *mutatis mutandis*, *Navalnyy c. Russie* [GC], nos 29580/12 et 4 autres, § 119, 15 novembre 2018).

ii. Sur le but de l'ingérence

81. La Cour observe que le but invoqué par le Gouvernement pour justifier les mesures litigieuses était d'assurer la sécurité publique et le respect des droits d'autrui (paragraphe 63 *in fine* ci-dessus). Compte tenu du but de la loi nº 185/2013 défini dans son article premier, à savoir celui de garantir les conditions d'un environnement bâti cohérent, harmonieux, sûr et sain pour la protection des valeurs naturelles et anthropiques, pour préserver la qualité du paysage et les exigences en matière de qualité dans les constructions (paragraphe 29 ci-dessus), la Cour est prête à admettre que l'ingérence dénoncée par le requérant tendait à assurer la protection des droits d'autrui.

iii. Sur la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique

α) Les principes généraux

82. Les principes fondamentaux à appliquer pour déterminer si une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression est « nécessaire dans une société démocratique » sont bien établis dans la jurisprudence de la Cour et ont été résumés comme suit (voir, entre autres, *Magyar Helsinki Bizottság*, précité, § 187, et *Mouvement raëlien suisse c. Suisse* [GC], nº 16354/06, § 48, CEDH 2012 (extraits)) :

> « i. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut

non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante (...)

ii. L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique un « besoin social impérieux ». Les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la liberté d'expression que protège l'article 10.

iii. La Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, de se substituer aux autorités nationales compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'État défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (...) Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (...) »

β) Application de ces principes en l'espèce

83. En l'espèce, les juridictions internes étaient appelées à ménager un juste équilibre entre, d'une part, le droit à la liberté d'expression du requérant, et, d'autre part, le droit à la protection d'autrui dans le contexte décrit par la loi n° 185/2013, retenue comme applicable en l'espèce (paragraphe 29 ci-dessus).

84. Examinant la teneur des décisions rendues en l'espèce dans le cadre des procédures internes, la Cour constate que les juridictions nationales se sont efforcées principalement à déterminer quelle était la loi applicable à la cause. Certes, elles y avaient été invitées par le requérant, qui contestait l'applicabilité dans son cas de la loi n° 185/2013. Il n'en reste pas moins que dans leurs recherches de la loi applicable, les juridictions internes ont omis de prendre en considération le contexte dans lequel le requérant avait formulé ses contestations : il avait allégué que les sanctions imposées avaient porté atteinte à son droit à la liberté d'expression, garanti tant par la Constitution que par l'article 10 de la Convention (paragraphes 15 et 21 ci-dessus).

85. La Cour note ensuite qu'en cherchant à déterminer la loi applicable en l'espèce, les juridictions nationales ont centré leur analyse exclusivement sur leur appréciation selon laquelle les drapeaux en cause s'apparentaient à une forme de publicité visant à mettre en avant les activités du requérant et

la destination de l'immeuble qui abritait son bureau de travail. Elles n'ont pas expliqué les raisons de leur rejet des allégations du requérant consistant à dire que lesdits drapeaux ne tendaient pas à promouvoir ses activités mais qu'ils constituaient seulement une forme de manifestation de sa propre identité. Or, la Cour ne peut s'empêcher de constater que, pour définir la notion de publicité, certains des termes utilisés à l'article 3 o) de la loi nº 185/2013 sont très liés aux activités commerciales en général, leur finalité étant donc éloignée du message que le requérant entendait transmettre. Dans ce contexte, de l'avis de la Cour, les autorités étaient d'autant plus tenues en l'espèce d'exposer les raisons justifiant de rejeter les arguments du requérant que la définition de la notion de publicité donnée par le droit interne était formulée en termes larges et que les instances nationales bénéficiaient d'un certain pouvoir d'appréciation pour décider quel drapeau pouvait être qualifié de publicitaire (paragraphe 78 ci-dessus).

86. La Cour observe à cet égard que si le requérant a versé au dossier devant les juridictions nationales des exemples de décisions de justice qu'il estimait mettre obstacle à ce que les drapeaux litigieux fussent considérés comme des « drapeaux publicitaires » (paragraphe 37 ci-dessus), les juridictions internes n'ont aucunement analysé ces exemples. Le requérant s'en est plaint dans ses appels, mais le tribunal départemental n'a pas examiné ce point (paragraphes 10, 15 et 24 ci-dessus). Or l'examen des pièces en question aurait pu apporter des éclaircissements sur le raisonnement des juridictions internes dans l'affaire (*Boldea c. Roumanie*, nº 19997/02, §§ 60-61, 15 février 2007).

87. La Cour estime que le déploiement par le requérant des drapeaux litigieux était étranger au contexte de la publicité commerciale au sens de sa jurisprudence, qui considère que, pour un citoyen, la publicité est un moyen de découvrir les caractéristiques des biens et des services qui lui sont proposés (*Stambuk c. Allemagne*, nº 37928/97, § 39, 17 octobre 2002), sans pour autant nier que cette action pouvait attirer l'attention sur la destination du bâtiment occupé par le bureau du requérant. Elle considère toutefois que dans leur raisonnement qui a abouti à qualifier les drapeaux en cause de publicitaires, les juridictions internes ont omis d'analyser certains éléments qui lui paraissent essentiels pour l'issue de l'affaire.

88. À ce sujet, la Cour rappelle qu'elle a toujours distingué les publicités à but commercial (voir, par exemple, *Sekmadienis Ltd. c. Lituanie*, nº 69317/14, § 76, 30 janvier 2018, et *Mouvement raëlien suisse*, précité, § 62) de celles destinées à contribuer à un débat public sur une question d'intérêt général (voir, par exemple, *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], nº 48876/08, § 99, CEDH 2013 (extraits), et *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, nº 24699/94, § 57, CEDH 2001-VI), voire de la publicité politique (*TV Vest AS et Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*, nº 21132/05, § 64, CEDH 2008 (extraits)). Pour trancher à cet égard dans les différentes affaires qui lui ont été soumises, elle a tenu

compte non seulement de la forme sous laquelle le message était transmis et de son but, mais aussi de la teneur du discours en question. Elle a ainsi abouti à des qualifications en quelque sorte autonomes des notions en question, les définissant indépendamment des qualifications données aux discours concernés par les requérants ou par les juridictions nationales. Ce faisant, elle a toujours eu égard à la marge d'appréciation des États, laquelle est plus ou moins large en fonction du type de discours visé.

89. En l'occurrence, la Cour constate d'abord que pour rechercher la loi applicable et pour qualifier les drapeaux en cause de publicitaires, les juridictions internes n'ont procédé à aucune analyse du contenu même des drapeaux concernés et n'ont fourni aucun exemple tangible des activités ou événements pour lesquels ces drapeaux auraient fait de la publicité. Un tel examen revêtait cependant d'autant plus d'importance que, dans certaines circonstances, le déploiement du drapeau sicule pouvait évoquer des sujets sensibles au sein de la société roumaine, en lien avec une question d'intérêt général, à savoir l'autonomie des territoires habités par la minorité hongroise (paragraphe 42 ci-dessus). Dans un tel contexte, il aurait fallu que les juridictions internes, mieux placées en principe pour interpréter l'intention sous-jacente à un discours litigieux et pour apprécier la manière dont le public peut le percevoir et y réagir (voir, *mutatis mutandis*, *Jalbă c. Roumanie*, n° 43912/10, § 33, 18 février 2014), fournissent davantage d'explications pour fonder leur décision de qualifier les drapeaux en cause de publicitaires.

90. La Cour relève également que les juridictions internes ont considéré que le déploiement des drapeaux visait à attirer l'attention du public sur la destination de l'espace concerné (paragraphes 17 et 25 ci-dessus). Elles n'ont toutefois pas recherché si la destination de l'immeuble que les autorités locales ont désigné comme étant le bureau parlementaire du requérant (paragraphes 7 et 19 ci-dessus), devait jouer un rôle important dans l'affaire. De même, elles n'ont pas pris en considération la qualité du requérant, qui avait indiqué dans ses demandes introductives d'instance qu'il était député au Parlement européen (paragraphes 8 et 20 ci-dessus), ni ses droits découlant de cette qualité. En particulier, elles n'ont pas établi avec certitude si le requérant entendait agir en sa qualité d'homme politique porteur d'un programme politique ou en tant que simple citoyen appartenant à une minorité nationale qui souhaitait manifester son appartenance à cette minorité.

91. Un examen effectif par les juridictions internes de ces aspects liés à la qualité du requérant et à la destination du bâtiment et de l'importance du rôle qu'ils devaient jouer dans l'affaire aurait été d'autant plus utile que le Gouvernement indique devant la Cour que le requérant, qui à l'époque des faits représentait la Hongrie, et non pas la Roumanie, au Parlement européen, ne pouvait plus avoir un bureau parlementaire en Roumanie (paragraphe 64 ci-dessus). Par ailleurs, la Cour note qu'à l'époque des faits,

le requérant siégeait au Parlement européen au titre d'un parti hongrois et non pas roumain et qu'il représentait dons sur la scène politique la majorité des Hongrois de Hongrie et non pas la minorité hongroise de Roumanie. Or il s'agit là de questions liées à la qualité du requérant de député au Parlement européen et aux droits qui en découlaient, questions qui revêtaient de l'importance pour la détermination de la nature du discours en cause que les juridictions nationales ont laissée dans l'ombre et qu'elles auraient dû éclaircir.

92. La Cour considère que faute de s'être livrées à un examen approfondi de l'ensemble des éléments importants portés à leur connaissance (paragraphes 89-90 ci-dessus), les juridictions internes n'ont pu déterminer au regard des critères énoncés et mis en œuvre par la Cour dans les affaires relatives à la liberté d'expression la nature du message que le requérant voulait transmettre et le contexte dans lequel son discours s'inscrivait (paragraphe 88 ci-dessus). En tout état de cause, la Cour considère que tous ces éléments factuels non exploités par les juridictions internes étaient de nature à rapprocher le déploiement des drapeaux litigieux du discours politique plutôt que du discours publicitaire.

93. La Cour rappelle que l'établissement de la nature du discours incriminé revêt une importance particulière dans l'appréciation de la nécessité de l'atteinte portée au droit à la liberté d'expression. Celle-ci est assortie d'exceptions, qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante, particulièrement si la nature du discours est plutôt politique que commerciale (*VgT Verein gegen Tierfabriken*, précité, § 66).

94. À supposer même que la Cour accepte la qualification retenue par les juridictions nationales et qu'elle considère que le déploiement des drapeaux litigieux relevait seulement du discours publicitaire et que les autorités roumaines disposaient d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence ou non d'un « besoin social impérieux » de sanctionner cette action, elle ne peut s'empêcher de constater que les jugements rendus par les juridictions internes sont très laconiques quant à la nécessité de l'ingérence et ne contiennent pas des informations suffisantes pour lui permettre de saisir le raisonnement ayant justifié cette ingérence.

95. Le Gouvernement plaide que l'ingérence avait pour but la protection de la sécurité publique et le respect des droits d'autrui (paragraphe 63 ci-dessus). Il a aussi présenté des explications sur l'histoire de la région. Cela étant, la Cour relève que les juridictions nationales n'ont mentionné aucun élément qui porterait à croire que le déploiement des drapeaux en cause pouvait poser des problèmes de sécurité publique. Qui plus est, elles ont indiqué que le déploiement desdits drapeaux n'était pas interdit en soi mais qu'il devait se faire dans le respect des dispositions légales et après obtention d'une autorisation de publicité temporaire.

96. À la lecture des dispositions légales applicables (paragraphe 29 ci-dessus), la Cour peut admettre que le fait que le requérant ait déployé les drapeaux dans l'espace public revêt de l'importance. Elle admet aussi que le but déclaré de la loi applicable était, entre autres, d'assurer un environnement bâti cohérent, harmonieux, sûr et sain pour la protection des valeurs naturelles et anthropiques, pour préserver la qualité du paysage et les exigences en matière de qualité dans les constructions (paragraphe 81 ci-dessus). Elle note toutefois que dans la deuxième requête le drapeau du territoire *Partium* a été déployé aux côtés d'autres drapeaux (paragraphe 18 ci-dessus). Or les juridictions nationales n'ont pas expliqué pour quelles raisons seul le drapeau susmentionné et non pas les autres drapeaux nécessitait une autorisation de publicité préalable en application d'une loi qui visait à « garantir les conditions d'un environnement bâti cohérent, harmonieux, sûr et sain pour la protection des valeurs naturelles et anthropiques, pour préserver la qualité du paysage et les exigences en matière de qualité dans les constructions » (paragraphe 29 ci-dessus).

97. En outre, bien qu'il eût été sanctionné en juin 2014 et en décembre 2015, le requérant ne fut contraint d'enlever lesdits drapeaux que le 24 février 2020 (paragraphe 27 ci-dessus). Or il ne ressort pas du dossier que pendant cette période de plusieurs années le déploiement desdits drapeaux ait posé aux autorités un quelconque problème de sécurité publique ou environnementale.

98. La Cour considère que, nonobstant leur concision, les motifs énoncés par les tribunaux internes à l'appui de leurs conclusions laissent entrevoir un examen de la proportionnalité de la sanction infligée (paragraphes 13 et 23 ci-dessus). Elle estime toutefois que, au regard de l'article 10 de la Convention, la légèreté de la sanction imposée ne saurait à elle seule pallier l'absence de raisons pertinentes et suffisantes de restreindre le droit à la liberté d'expression.

99. En toute hypothèse, eu égard à ce qui précède, et notamment au fait que les juridictions internes n'ont pas dûment pris en compte les critères établis dans sa jurisprudence, la Cour considère que ces juridictions n'ont pas fourni des raisons pertinentes et suffisantes pour justifier l'atteinte portée au droit à la liberté d'expression du requérant. Par conséquent, l'ingérence litigieuse n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ».

100. Partant, il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

101. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

> « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer

qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

102. Le requérant demande 16 000 euros (EUR) au titre du dommage moral qu'il estime avoir subi.

103. Le Gouvernement plaide qu'en tout état de cause un constat de violation constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante pour le requérant. À titre subsidiaire, il invite la Cour à n'accorder au requérant qu'une seule somme pour les deux requêtes. Il estime enfin que le montant sollicité est exorbitant par rapport à la jurisprudence de la Cour en la matière.

104. Eu égard aux circonstances de l'espèce, la Cour considère que le constat d'une violation représente en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral éventuellement subi par le requérant.

B. Frais et dépens

105. Le requérant réclame 2 489 EUR au titre des frais et dépens engagés par lui dans le cadre des procédures internes et de celle suivie devant la Cour. Il fournit à cet égard des copies de reçus attestant le paiement d'honoraires à son avocat dans la procédure devant la Cour et une copie d'un ordre de déplacement de ce dernier dans le contexte de la procédure interne.

106. Le Gouvernement indique que le requérant n'a versé au dossier ni une copie de son contrat d'assistance judiciaire ni le détail des heures prestées par son avocat. Il ajoute que le requérant n'a fourni de justificatif que pour un seul déplacement, facturé 550 RON. Il invite la Cour à accorder au requérant une somme correspondant aux dépenses réelles, prouvées, raisonnables et nécessaires.

107. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des documents dont elle dispose et des critères susmentionnés, la Cour juge raisonnable d'allouer au requérant la somme de 2 112 EUR pour les frais et dépens exposés par lui dans la procédure suivie devant elle.

C. Intérêts moratoires

108. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Décide*, à l'unanimité, de joindre les requêtes ;

2. *Déclare*, à l'unanimité, les requêtes recevables ;

3. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention ;

4. *Dit*, à l'unanimité, que le présent arrêt constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral éventuellement subi par le requérant ;

5. *Dit*, à l'unanimité,
   a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 2 112 EUR (deux mille cent douze euros), plus tout montant pouvant être dû par le requérant à titre d'impôt sur cette somme, pour frais et dépens, à convertir dans la monnaie de l'État défendeur au taux applicable à la date du règlement ;
   b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette,* à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 27 avril 2021, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Andrea Tamietti	Yonko Grozev
Greffier	Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée commune aux juges Motoc et Kucsko-Stadlmayer.

Y.G.
A.N.T.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES MOTOC ET KUCSKO-STADLMAYER

I. LA PORTÉE DE L'ARRÊT

1. Par cet arrêt, la majorité n'a pas donné gain de cause au requérant, qui dénonçait devant la Cour la qualité de la loi roumaine et la qualification de « publicité » donnée au déploiement du drapeau sicule et de celui du territoire *Partium*, et qui souhaitait pouvoir les déployer sans devoir obtenir une autorisation préalable. À bon droit, la majorité n'a pas adhéré à la thèse formulée par le requérant d'abord devant les juridictions nationales puis devant la Cour. Même une fois que l'arrêt rendu dans cette affaire sera devenu définitif, le requérant ne pourra pas déployer les deux drapeaux, à savoir le drapeau sicule et celui du territoire *Partium*, sans demander une autorisation préalable, comme l'exige la loi n° 185/2013. La majorité n'a pas critiqué la loi applicable ni complètement rejeté son application à l'occasion du déploiement des deux drapeaux en cause.

2. Par ailleurs, la majorité n'a octroyé aucune somme pour le préjudice moral allégué par l'intéressé.

3. La majorité n'a conclu qu'à une violation de l'article 10 de la Convention à raison de l´absence d´un examen approfondi de l´ensemble des éléments factuels et elle a critiqué la manière dont les juridictions nationales avaient motivé les décisions rendues dans les deux affaires. Bien qu'il s'agisse d'une violation « limitée », purement procédurale, de l'article 10 de la Convention, nous ne pouvons souscrire à la conclusion et au raisonnement de la majorité, pour plusieurs raisons.

II. LES RAISONS DE NOTRE POSITION DISSIDENTE

4. Tout d'abord, nous relevons qu'à la lumière des arguments présentés par le requérant à plusieurs reprises devant les juridictions nationales, la majorité reproche aux juridictions nationales de ne pas avoir examiné des éléments factuels qui n'avaient pas été soulevés devant elles par l'intéressé. Ainsi, la majorité considère que les juridictions nationales auraient dû rechercher « si la destination de l´immeuble désigné par les autorités locales comme étant le bureau parlementaire du requérant devait jouer un rôle important dans l´affaire » et « établir avec certitude si le requérant entendait agir en sa qualité d´homme politique porteur d´un programme politique ou en tant que simple citoyen appartenant à une minorité nationale » (paragraphe 90 de l'arrêt). Or, bien que dans sa demande introductive d'instance le requérant ait mentionné qu'il était député au Parlement européen, il n'a jamais indiqué que l'immeuble sur lequel les drapeaux avaient été déployés abritait son bureau parlementaire et qu´il agissait en sa qualité de député porteur d´un programme politique. Il n'a jamais fait valoir

devant les juridictions nationales sa qualité d'homme politique en tant qu'argument pour étayer sa cause. Par la suite, dans sa requête devant la Cour, il n'a pas non plus mis en avant sa qualité d'homme politique et n'a pas affirmé que son geste s'inscrivait dans un discours politique ou d´intérêt public. Malheureusement, la majorité n'a pas tenu compte des raisons telles qu'exposées par le requérant et a donné à l'affaire une dimension que lui-même ne souhaitait pas donner. Partant, nous sommes d'avis que la majorité s'est montré trop exigeante avec les juridictions nationales en disant qu'elles auraient dû examiner des éléments que le requérant n'avait pas invoqués.

5. Le requérant doit avoir ses raisons qui expliqueraient son choix de ne pas se prévaloir de sa qualité d'homme politique et de l'immunité liée à son statut politique dans le cadre de son recours fondé sur la liberté d'expression. Il est remarquable que tout au long de son argumentation, il soit resté focalisé sur le refus général de la base légale pour l´affichage des drapeaux en cause sur les bâtiments privés. En effet, il peut s'agir ici d'une certaine stratégie juridique : le requérant pouvait très bien saisir les juridictions nationales en sa qualité de simple citoyen appartenant à une minorité qui souhaitait manifester son identité et non pas en sa qualité particulière d'homme politique sous l'empire d'un régime légal spécial.

6. La majorité reproche aussi aux juridictions nationales de ne pas avoir analysé les exemples de jurisprudence nationale exposés devant elles par le requérant (paragraphe 86 de l'arrêt). Or, il convient de constater qu'un seul exemple de jurisprudence versé par le requérant au dossier est similaire au cas d'espèce et donc pertinent pour l'affaire : le jugement du tribunal départemental de Târgu Mureş du 29 janvier 2016, postérieur à l´arrêt définitif rendu dans la première des affaires relatives au requérant (paragraphe 37 de l'arrêt). Les autres exemples de jurisprudence se rapportent au déploiement du drapeau sicule dans des lieux administrés par les autorités administratives territoriales ou sur les bâtiments publics, ce qui constitue une situation complètement différente du cas d'espèce (paragraphes 36, 38-39 de l'arrêt). Or, la majorité suit le requérant dans la confusion qu'il opère entre la question du déploiement desdits drapeaux sur les bâtiments publics et celle relative à leur déploiement sur les bâtiments privés.

7. Nous estimons ensuite que le raisonnement de la majorité est parfois incohérent : si dans un premier temps, la majorité note, en se fondant sur le rapport de l'ECRI, que le déploiement desdits drapeaux pouvait « évoquer des sujets sensibles au sein de la société roumaine » et que les autorités n´ont pas analysé cet élément (paragraphe 89 de l'arrêt), dans un deuxième temps elle retient que lesdits drapeaux ont été déployés sur le bâtiment en cause pendant plusieurs années, de 2014 à 2020, sans poser aux autorités « un quelconque problème » (paragraphe 97 de l'arrêt). La majorité n'a pas considéré que, bien que le déploiement desdits drapeaux eût été jugé contraire à la loi n° 185/2013 et au besoin d'assurer un environnement bâti

sûr et harmonieux au sens de cette loi, la sanction des autorités locales n´était qu´un simple avertissement ; elles n'avaient pas pris de mesures concrètes pour les enlever (voir paragraphe 27 de l´arrêt et paragraphe 31 ci-dessous). On ne peut que supposer que c´était justement en raison du caractère sensible des problématiques posées par le drapeau sicule et par celui du territoire *Partium*.

8. Enfin, l'opinion de la majorité repose sur une lecture sortie du contexte du quatrième rapport de l'ECRI sur la Roumanie, dont elle ne cite que certaines parties. En effet, elle a mal interprété la portée des constats qui sont faits dans ce rapport et le contexte qui y est décrit et se réfère explicitement au déploiement du drapeau sicule sur les bâtiments publics – à l'aune d´un droit pour les départements d´utiliser « leurs » symboles régionaux – et non pas sur les immeubles privés qui sont soumis aux règles générales de protection de l´environnement bâti (voir aussi paragraphe 15 ci-dessous).

9. En revanche, l'arrêt de la majorité ne tient pas compte d'une autre source de *hard law* qui est pertinente en l'espèce, à savoir la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (paragraphe 41 de l'arrêt) et qui précise que « les personnes appartenant à des minorités nationales respectent la législation nationale et les droits d'autrui ». C'est d´autant plus étonnant que la majorité est elle-même prête à admettre que l´ingérence dénoncée par le requérant poursuivait le but légitime de la protection des « droits d´autrui » aux termes de l´article 10 § 2 de la Convention. Ce sont donc ces droits des tiers qui sont en cause dans la protection de l´extérieur des bâtiments compte tenu de leur environnement.

10. Pour les raisons susmentionnées, nous n´avons pas pu nous mettre d´accord avec la majorité. Nous allons maintenant exposer ce qui aurait pu être, à notre avis, le raisonnement de la Cour quant au grief relatif à l'article 10 de la Convention.

III. ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

11. Une *seule* question a été soulevée par le requérant dans la présente affaire, à savoir celle de la légalité ou, plus précisément, de la prévisibilité de l'applicabilité en l'espèce de la loi n° 185/2013. Bien que le requérant ne dénonce pas expressément la proportionnalité des sanctions qui lui ont été infligées, nous allons aussi indiquer, pour répondre à la majorité, les raisons qui nous font penser que l'ingérence dans le droit à la liberté d'expression n'était pas disproportionnée au but légitime poursuivi.

A. Sur la question de savoir si l'ingérence était « prévue par la loi »

12. Nous sommes d'accord avec la majorité lorsqu'elle constate que le législateur roumain a légiféré et a prévu des lignes directrices applicables

pour le drapeau national et pour les drapeaux des différentes circonscriptions administratives ainsi que pour les conditions dans lesquelles les minorités nationales pouvaient afficher leurs symboles (paragraphe 77 de l'arrêt). Nous sommes aussi d'accord que les dispositions de la loi n° 185/2013 étaient rédigées de façon large et que le régime légal en vigueur conférait aux instances nationales un certain pouvoir d'appréciation pour décider quel drapeau pouvait être qualifié de publicitaire (paragraphe 78 de l'arrêt).

13. Exerçant leur pouvoir d'interprétation du droit national, les juridictions nationales ont jugé que, en déployant les drapeaux en cause, le requérant avait cherché à attirer l'attention du public et à l'informer sur les activités et événements qu'il souhaitait mettre en place ainsi que sur la destination de l'immeuble, de sorte que les drapeaux avaient été arborés dans un but de publicité (paragraphe 79 de l´arrêt). Or, compte tenu du symbole représenté par le drapeau en cause – à savoir le symbole d'une minorité à laquelle le requérant appartenait – et de la destination de l'immeuble sur lequel lesdits drapeaux ont été élevés – à savoir le bureau du requérant, qui était un homme politique en activité élu au Parlement européen sur la liste d'un parti politique hongrois (paragraphes 4-5 de l´arrêt) –, on ne peut pas considérer que l'interprétation donnée par les juridictions nationales en l'occurrence fût – comme le requérant l´affirme – déraisonnable ou imprévisible.

14. Il convient de rappeler aussi que la fonction de décision confiée aux tribunaux sert précisément à dissiper les doutes qui pourraient subsister quant à l'interprétation des normes (voir la jurisprudence citée au paragraphe 72 *in fine* de l'arrêt). Or, dans la mesure où le requérant avait des doutes quant à la loi applicable ou n'était pas certain des règles applicables en la matière, il aurait dû, avant d'agir, s'entourer de conseils éclairés (voir la jurisprudence citée au paragraphe 71 de l'arrêt) afin de cerner le cadre légal qui régissait le déploiement des drapeaux en cause. Par ailleurs, nous notons que, tout en connaissant l'interprétation donnée par les juridictions nationales aux dispositions légales applicables lors de la contestation du premier procès-verbal de contravention, le requérant a déployé le drapeau du territoire *Partium* un mois plus tard environ sans demander une autorisation de publicité préalable (paragraphes 14 et 17 de l'arrêt).

15. Dans ces conditions, nous tenons à souligner à nouveau que les exemples de jurisprudence sur lesquels se fonde le requérant, outre le fait qu'ils ne constituent pas toutes des décisions de justice mais aussi des ordonnances rendues par le parquet (paragraphe 35 de l'arrêt), sont tirés d'un contexte très différent : celui du déploiement du drapeau sicule par les autorités locales, acte à l'origine duquel les juridictions internes avaient examiné le caractère représentatif dudit drapeau pour la population entière d'une circonscription administrative déterminée (paragraphes 36 et 38-39 de

l´arrêt). Un seul arrêt pouvant être considéré comme similaire au cas présent (voir paragraphe 6 ci-dessus), le contentieux portant sur le déploiement des drapeaux de minorités par des particuliers restait peu développé (paragraphe 37 de l´arrêt). Par ailleurs, la nécessité d'opérer une distinction entre le contenu symbolique d'un drapeau et son support matériel a été confirmée par le tribunal départemental de Bihor (paragraphe 40 de l'arrêt).

16. Quoi qu'il en soit, dans les affaires relatives au requérant, les juridictions nationales, en qualifiant les drapeaux litigieux de « publicitaires », n'ont ni remis en cause ni nié leur caractère de symbole d'une minorité ; elles ont implicitement tenu compte de ce caractère lorsqu'elles ont décidé que ces drapeaux étaient propres à attirer l'attention sur les activités du requérant, lui-même membre de la minorité hongroise, et sur la destination de l'espace en cause qui abritait son bureau. Le caractère de symbole que revêt une ethnie n'empêche pas que le drapeau puisse être déployé aussi dans d'autres buts que celui de manifester une certaine identité, par exemple celui d'attirer l'attention sur certaines activités, surtout dans un contexte très spécifique comme celui de la présente affaire, sur un immeuble privé.

17. S'il est vrai qu'en raison des définitions données par la loi nº 185/2013 aux notions applicables en matière de publicité, les juridictions nationales, en qualifiant les drapeaux en cause de drapeaux publicitaires, ont abouti à un résultat qui ne coïncide pas avec la notion de publicité commerciale telle que la définit la jurisprudence de la Cour (*Stambuk c. Allemagne*, nº 37928/97, § 39, 17 octobre 2002) , il convient de rappeler que cette dernière a aussi reconnu la notion de publicité politique (*TV Vest AS et Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*, nº 21132/05, § 64, CEDH 2008 (extraits)) ou encore celle de publicité portant sur des sujets d'intérêt général (*Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], nº 48876/08, § 99, CEDH 2013 (extraits)). Cela étant, en l'occurrence, même si les drapeaux en cause ne servaient pas à faire de la publicité pour des produits ou des services, il n'est pas déraisonnable de considérer que leur déploiement pouvait viser à faire connaître au public la destination de l'immeuble et à susciter son intérêt pour les activités qui y étaient proposées, donc à assurer une certaine forme de « publicité » au sens large et couverte ainsi par la loi nº 185/2013.

18. En conclusion et eu égard notamment au fait que les drapeaux litigieux pouvaient, dans les circonstances de l'espèce, attirer l'attention du public sur la destination de l'immeuble qui abritait le bureau du requérant et que c'est en premier lieu aux juridictions nationales qu'il appartient d'interpréter le droit interne (paragraphes 72, 83 et 77 de l´arrêt), nous considérons que l'interprétation donnée en l'espèce aux dispositions de la loi nº 185/2013 n'était pas imprévisible et que l'ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté d'expression était « prévue par la loi ». Nous ne voyons pas pourquoi la majorité joint l´analyse de ce sujet

important à « l´examen plus large de la proportionnalité des mesures litigieuses » (paragraphe 80 de l´arrêt).

B. Sur le but de l'ingérence et sa nécessité dans une société démocratique

19. Nous sommes d'accord avec le constat de la majorité selon lequel l'ingérence dénoncée par le requérant tendait à assurer la protection des droits d'autrui (paragraphe 81 de l'arrêt). Nous ne contestons pas non plus les principes généraux applicables en l'espèce à l'aune desquels statuer sur la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique (paragraphe 82 de l'arrêt), bien que nous en fassions une application différente.

i. La nature du discours du requérant et la marge d'appréciation de l'État

20. Lorsqu'elle examine la nécessité de l´ingérence, la majorité se met à analyser la « nature » du message que le requérant voulait transmettre (paragraphes 92-93 de l´arrêt). Il est en effet important de déterminer la nature de la manifestation du droit à la liberté d'expression qui, selon la jurisprudence de la Cour, a des conséquences sur l'étendue de la marge d'appréciation des autorités nationales.

21. À cet égard, la majorité rappelle que la Cour a toujours distingué les publicités à but commercial de celles destinées à contribuer à un débat public sur une question d'intérêt général, voire de la publicité politique (paragraphe 88 de l´arrêt). Les éléments pertinents dans cette distinction sont la forme sous laquelle le message était transmis, son but et la teneur du discours en question. C'est à l'aune de ces éléments qu'il faut définir, de façon autonome et indépendante, les qualifications données aux discours concernés par les requérants ou par les juridictions nationales. Dans l´arrêt *Mouvement raëlien suisse c. Suisse*, précité, la Cour a jugé qu'un discours échappait au cadre publicitaire (il ne visait pas à inciter le public à acheter un produit particulier), mais a néanmoins constaté qu´il s´apparentait « d´avantage au discours commercial qu´au discours politique au sens strict », parce qu´il visait à un certain prosélytisme (§ 62). Une telle qualification importe dans l´examen opéré par la Cour, parce que la marge d'appréciation des États est plus ou moins large en fonction du type de discours visé.

22. En l'occurrence, le déploiement par le requérant des drapeaux litigieux était étranger au contexte de publicité purement commerciale au sens de la jurisprudence de la Cour, qui considère que, pour un citoyen, la publicité est un moyen de découvrir les caractéristiques des biens et des services qui lui sont proposés (*Stambuk*, précité, § 39). On ne peut toutefois nier que pareille action pouvait attirer l'attention du public sur la destination du bâtiment occupé par le bureau du requérant et l´informer des activités de ce dernier exercées sur place. En outre, pour déterminer la nature du hissage

des drapeaux en cause, il faut surtout prendre en considération la déclaration de l'intéressé selon laquelle ceux-ci étaient le symbole d'une minorité et l'expression d'une appartenance à une identité culturelle et historique (paragraphes 8 et 14 de l´arrêt).

23. Or, si eu égard à sa qualité de député européen, son action aurait pu avoir une connotation politique, le requérant n'a soutenu ni dans ses contestations devant les juridictions nationales ni devant la Cour que le déploiement des drapeaux en cause fût l'expression d'un projet politique, et il n'a pas non plus indiqué avoir entendu contribuer, par son geste, à un débat d´intérêt général comme, par exemple, au débat sur la question des minorités en Roumanie. Il s'est en effet borné à souligner que le déploiement des drapeaux s'inscrivait dans la manifestation de l'existence historique de l'ethnie sicule dans la région et de son appartenance à un certain patrimoine culturel et historique, et que ce déploiement était permis par la Constitution et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Vu la manière dont le requérant a expliqué le but de ses actions devant les tribunaux, le déploiement des drapeaux en cause constituait une forme de manifestation par lui de son identité, sans toutefois relever d'un discours politique ou d'un débat sur une question d'intérêt général.

24. Dans ce contexte bien délimité par le requérant, si le déploiement desdits drapeaux ne pouvait s'analyser en une forme de publicité commerciale au sens classique du terme, il ne fallait pas non plus forcément y voir pour autant, nonobstant la qualité d'homme politique du requérant, une contribution à un débat sur une question d'intérêt général ou politique. Partant, les autorités roumaines ne disposaient pas d'une marge d'appréciation particulièrement large pour juger de l'existence ou non d'un besoin social impérieux. En même temps, leur marge d'appréciation en l'espèce ne pouvait pas être qualifiée de restreinte. Bien que la majorité se réfère à la jurisprudence pertinente (paragraphes 82 et 88-93), elle n´en tire pas de conséquences visibles. À notre avis, on ne voit toujours pas en quoi les éléments factuels « non exploités » par les juridictions internes auraient été « de nature à rapprocher le déploiement des drapeaux litigieux du discours politique » (paragraphe 92 de l´arrêt).

ii. Quant à l'étendue du contrôle opéré par les juridictions nationales

25. Force est de constater d'abord qu'un mécanisme juridique effectif de protection du droit à la liberté d'expression était en place et que le requérant a pu s'en prévaloir : en effet, celui-ci a soumis ses griefs aux tribunaux nationaux à deux échelons distincts, et ses contestations ont débouché sur des décisions motivées qui expliquaient la manière dont le droit interne devait être interprété.

26. Il convient de rappeler ensuite que, pour apprécier si la « nécessité » de la restriction mise à l'exercice de la liberté d'expression se trouve établie de manière convaincante, il faut se situer essentiellement par rapport à la

motivation retenue par les juges roumains (*Gözel et Özer c. Turquie*, nos 43453/04 et 31098/05, § 51, 6 juillet 2010). Le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revêt, et c'est primordial, un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme, et la Cour n´a pas à substituer sa propre appréciation des faits à celle des juridictions nationales (voir, parmi beaucoup d'autres, *Gherghina c. Roumanie* ((déc.) [GC], no 42219/07, § 83, 9 juillet 2015) et les États n'ont pas à répondre de leurs actes devant un organisme international avant d'avoir eu la possibilité de redresser la situation dans leur ordre juridique interne (*ibidem*, § 84).

27. Or force est de constater que, devant les juridictions nationales, le requérant n'a soulevé aucun élément factuel concret propre à faire douter du but de l'ingérence ou de sa nécessité dans une société démocratique. Il a en effet limité ses allégations au défaut de base légale et de prévisibilité de l'ingérence, des points que les juridictions nationales ont amplement examinés (paragraphes 11-13, 17, 22 et 25 de l'arrêt). Eu égard à la manière dont le requérant a formulé ses arguments devant les juridictions internes et à l'absence dans ses contestations de tout élément mettant en doute la nécessité de la mesure, les juridictions internes étaient fondées à ne s'étendre que sur les points que l'intéressé avait expressément soulevés devant elles. Dans sa requête devant la Cour, le requérant n'a pas non plus avancé d'arguments factuels concrets dont on pourrait conclure qu'il n'y avait pas de besoin impérieux ou de motifs pertinents et suffisants pour lui imposer l'obligation d'obtenir au préalable une autorisation temporaire de publicité.

28. Quoi qu'il en soit, à la lumière des faits tels qu'ils ont été présentés à la Cour et tels qu'ils ont été débattus devant les juridictions internes, les sanctions infligées au requérant n'étaient pas en lien avec le contenu même des drapeaux en cause ni avec l'éventuel message qu'ils étaient censés transmettre (voir, *a contrario*, *Vajnai c. Hongrie*, no 33629/06, CEDH 2008, où le requérant avait été reconnu coupable du délit d'utilisation d'un emblème du totalitarisme pour avoir arboré sur son veston une étoile rouge à cinq branches – « l'étoile rouge » – comme emblème du mouvement ouvrier international). En l'espèce, l'intéressé a été sanctionné parce qu'il avait omis d'obtenir au préalable une autorisation de publicité pour pouvoir arborer ces drapeaux en cause sur le bâtiment, de sorte que leur déploiement ne relevait pas d'une prohibition de la diffusion de certaines idées ou de la manifestation d'une certaine identité. Il a été sanctionné uniquement pour non-respect des règles objectives prévues par le droit interne pour le déploiement des drapeaux dans l'espace public.

29. En outre, le requérant n'allègue pas que la procédure prévue par la loi no 185/2013 pour l'obtention d'une autorisation était difficilement accessible, trop lourde ou très onéreuse. Il se limite à soutenir que, en matière d'exercice du droit à la liberté d'expression par l'affichage d'un

symbole d'une minorité, la loi ne peut poser comme condition l'obtention d'une autorisation de publicité préalable. Il n'a pas expliqué les raisons pour lesquelles il n'avait pas sollicité pareille autorisation, surtout à l'issue de la première procédure.

30. Enfin, la sanction qui a été infligée au requérant – l´avertissement – était la plus légère de celles que prévoyait le droit interne et les mesures litigieuses avaient en fin de compte une portée très limitée. L'intéressé n'a jamais été contraint d'enlever les drapeaux en cause (paragraphes 26-27 ci-dessus). Même s'ils sont formulés de manière succincte, les motifs que les tribunaux internes ont énoncés à l'appui de leurs conclusions laissent entrevoir un examen de la proportionnalité de la sanction, un critère consacré par la jurisprudence de la Cour. Ainsi, les juridictions nationales ont précisé que la sanction d'avertissement qu'elles avaient retenue était proportionnée au degré de danger social des faits accomplis et qu'elle était la plus légère de celles que prévoyait la loi. Elles lui ont même indiqué qu'il pouvait déployer lesdits drapeaux dans le respect des dispositions légales et après avoir obtenu l'autorisation de publicité (paragraphes 17 et 25 de l'arrêt).

31. Il est important de souligner dans ce contexte la grande valeur que revêt la liberté d'expression effective pour les groupes minoritaires et pour l'appel à la tolérance en leur faveur (voir, par exemple, *Alekseyev c. Russie*, 21 octobre 2010, n° 4916/07, § 81 ; *Barankevitch c. Russie*, 26 juillet 2007, n° 10519/03, § 31). Il serait incompatible avec les valeurs sous-tendant la Convention qu'un groupe minoritaire ne puisse exercer les droits garantis par celle-ci qu'à condition que cela soit accepté par la majorité (*Sekmadienis Ltd. c. Lituanie*, 30 janvier 2018, n° 60317/14, § 82). Dans la présente affaire, cependant, la loi dénoncée par le requérant s'appliquait à tout le monde, et il n'a pas été démontré qu´une autorisation préalable pour le hissage des drapeaux en cause et les sanctions imposées étaient des restrictions disproportionnées au but légitime poursuivi, pour l'exercice des droits du requérant. Nous considérons que l'examen de ces arguments par les autorités de l'État défendeur était pertinent et suffisant et qu'il n'a pas outrepassé sa marge d'appréciation, de sorte qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.