



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

## CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

SECȚIA A PATRA

### CAUZA CSISZER ȘI CSIBI ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

(Cererile nr. 71314/13 și 68028/14)

#### HOTĂRÂRE

Art. 11 — Libertatea de întrunire • Sancțiune pentru organizarea unei adunări care nu a fost aprobată ca urmare a desfășurării unei alte adunări publice în același loc • Lege care interzice organizarea simultană și în același loc de adunări publice care nu sunt contrare art. 11, cu excepția cazului în care constituie un obstacol disimulat pentru libertatea de întrunire pașnică • Reclamanți cărora li s-a oferit posibilitatea de a schimba locul adunării și de a face ca aceasta să se desfășoare conform legii • Adunare comemorativă care ar putea genera o anumită tensiune socială propice apariției unor acte de violență • Amenzi contravenționale care nu pot fi convertite în pedepse cu închisoarea • Garanții procedurale împotriva abuzurilor • Motive relevante și suficiente

STRASBOURG

5 mai 2020

**Definitivă**

05/08/2020

*Hotărârea a rămas definitivă în condițiile prevăzute la art. 44 § 2 din Convenție.  
Poate suferi modificări de formă.*

**În cauzele Csiszer și Csibi împotriva României,**

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a patra), reunită într-o cameră compusă din:

Jon Fridrik Kølbro, *președinte*,

Faris Vehabović,

Iulia Antoanella Motoc,

Branko Lubarda,

Carlo Ranzoni,

Georges Ravarani,

Jolien Schukking, *judcători*,

și Andrea Tametti, *grefier de secție*,

Având în vedere:

cererile (nr. 71314/13 și nr. 68028/14) îndreptate împotriva României, prin care doi resortisanți ai acestui stat, domnii Lóránt Csizer („primul reclamant”) și Barna Csibi („al doilea reclamant”), au sesizat Curtea în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”) la 6 noiembrie 2013, respectiv la 6 octombrie 2014;

observațiile părților,

observând că, la 26 noiembrie 2018, capetele de cerere din cererea nr. 71314/13 formulate în temeiul art. 10 și art. 11 din Convenție au fost comunicate Guvernului și că cererea a fost declarată inadmisibilă pentru restul capetelor de cerere, în temeiul art. 54 § 3 din Regulamentul Curții;

constatând că, la 16 octombrie 2018, capetele de cerere din cererea nr. 68028/14, formulate în temeiul art. 11 din Convenție examinat sperat și coroborat cu art. 14 din Convenție, au fost comunicate Guvernului și că cererea a fost declarată inadmisibilă pentru restul capetelor de cerere, în temeiul art. 54 § 3 din Regulamentul Curții;

după ce a deliberat în camera de consiliu la 15 aprilie 2020,

pronunță prezenta hotărâre, adoptată la aceeași dată:

## INTRODUCERE

Reclamanții susțin, în principal din perspectiva art. 11 din Convenție, că au fost împiedicați de autorități să organizeze o adunare comemorativă la 1 decembrie 2010.

## ÎN FAPT

1. Reclamantul din cererea nr. 71314/13, domnul Lóránt Csiszer („primul reclamant”), este un resortisant român născut în 1978 și care locuiește în Miercurea Ciuc. Este reprezentat în fața Curții de domnul G. Menyhart, avocat în Oradea.

2. Reclamantul din cererea nr. 68028/14, domnul Barna Csibi („al doilea reclamant”), este un resortisant român născut în 1979 și care locuiește în Miercurea Ciuc. Este reprezentat în fața Curții de domnul O. Kiss, avocat în Cluj-Napoca.

3. Printr-o scrisoare din 29 ianuarie 2020, avocatul celui de-al doilea reclamant a informat Curtea că clientul său l-a informat că și-a schimbat numele și că în prezent se numește Barna Váradi. La 5 februarie 2020, Curtea a informat părțile că va continua să îl numească pe reclamant „Barna Csibi”, nume cu care era menționat în cadrul procedurii în fața instanțelor interne, precum și în cererea introdusă în fața sa.

4. Guvernul român („Guvernul”) a fost reprezentat de agenții săi guvernamentali, domnul V. Mocanu (cererea nr. 71314/13) și doamna M.-S. Teodoroiu (cererea nr. 68028/14), din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

5. Faptele cauzei, astfel cum au fost expuse de către părți, se pot rezuma după cum urmează.

6. Reclamantii indică faptul că fac parte din grupul etnic al secuilor<sup>1</sup>.

7. La 1 decembrie se sărbătorește Ziua Națională a României.

#### I. DEMERSURILE ÎNTREPRINSE DE RECLAMANȚI PENTRU ORGANIZAREA UNEI ADUNĂRI COMEMORATIVE LA 1 DECEMBRIE 2010

8. La 11 octombrie 2010, Primăria Municipiului Cluj-Napoca a aprobat instalarea unui patinoar și a unor căsuțe din lemn, în cadrul organizării unei „piețe de Crăciun”, în Piața Unirii, din 15 noiembrie 2010 până la 15 februarie 2011, între orele 8 și 22.

9. La 1 decembrie 2010, între orele 9:30 și 20:30, Primăria Municipiului Cluj-Napoca a organizat în centrul orașului diverse evenimente pentru a sărbători Ziua Națională a României, inclusiv o paradă militară și o serie de concerte în aer liber.

##### **A. A doua cerere de sprijin adresată primăriei de către cel de-al doilea reclamant în vederea organizării unei adunări comemorative la 1 decembrie 2010**

10. La 12 octombrie 2010, invocând art. 3 din legea nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice („Legea nr. 60/1991”; infra, pct. 44), cel de-al doilea reclamant a trimis o scrisoare primarului municipiului Cluj-Napoca solicitând sprijin pentru organizarea unei adunări comemorative la 1 decembrie 2010, de la orele 17 la orele 18, în Piața Uniunii. În scrisoare era menționat că adunarea era organizată pentru a comemora

---

<sup>1</sup> Secuții sau *Széklers* sunt un grup etnolingvistic vorbitor de limba maghiară prezent în principal în Transilvania și care este legat istoric de maghiari. Secuții locuiesc în „Ținutul secuiesc”, situat în estul Transilvaniei.

„crearea și activitatea batalionului *Szekely*<sup>2</sup>, constituit la 1 decembrie 1918 în Cluj-Napoca”, și că, în cursul acestei adunări, urmau să aibă loc un discurs și depunerea unei coroane de flori la statuia lui Matei Corvin, situată în Piața Unirii. Era indicat, de asemenea, faptul că, în cazul în care era posibilă organizarea adunării în piața sus-menționată, se intenționa ca adunarea să fie ținută în fața Statuii Sfântului Gheorghe, care se afla pe strada M. Kogălniceanu. De asemenea, era indicat că era prevăzut ca persoanele interesate să fie invitate să participe la adunarea comemorativă prin intermediul mass media și că numărul participanților era estimat de organizator ca fiind de aproximativ 30 de persoane.

11. Această scrisoare a fost înregistrată la primărie la 15 octombrie 2010.

12. Printr-o scrisoare din 19 octombrie 2010, primăria Cluj-Napoca l-a informat pe cel de-al doilea reclamant că nu își dă acordul pentru organizarea unei adunări la 1 decembrie 2010, în locul indicat de persoana interesată, pe motiv că în locația respectivă ar fi fost aprobată în prealabil desfășurarea unui alt eveniment. Făcând referire la art. 5 alin. (2) din Legea nr. 60/1991 (infra, pct. 44), primăria preciza că este interzisă organizarea simultană a două sau mai multe adunări publice separate în același loc sau pe același traseu, indiferent de caracterul lor. Primăria indica, de asemenea, că nu este de acord cu desfășurarea adunării în niciun alt loc din centrul orașului, având în vedere că ample manifestații dedicate Zilei Naționale a României erau programate să aibă loc la 1 decembrie 2010 în această zonă.

13. La 3 noiembrie 2010, cel de-al doilea reclamant a solicitat Consiliului Local al Municipiului Cluj-Napoca („consiliul local”) informații privind activitatea a cărei desfășurare fusese deja autorizată pentru 1 decembrie 2010 în Piața Unirii.

14. Printr-o scrisoare din 4 noiembrie 2010, consiliul local l-a informat pe respectivul reclamant că, la 11 octombrie 2010 fusese acceptată, cererea formulată la 22 septembrie 2010 de un terț, societatea C., pentru instalarea unui patinoar și a unor căsuțe de lemn pentru organizarea „Pieței de Crăciun” (supra, pct. 8), în cadrul căreia era prevăzută participarea a aproximativ 500 de persoane.

15. Al doilea reclamant a sesizat Tribunalul Cluj-Napoca („tribunalul”) cu o acțiune în contencios administrativ îndreptată împotriva consiliului local, în anularea scrisorii primăriei din 19 octombrie 2010 (supra, pct. 12).

16. Printr-o hotărâre din 19 martie 2012, tribunalul a respins acțiunea pe motiv că fusese introdusă împotriva unei persoane care nu avea calitatea de a fi chemată în justiție, întrucât, în aplicarea Legii nr. 60/1991, consiliul local nu era responsabil de organizarea de adunări publice. Întrucât nu a fost exercitat niciun recurs, această hotărâre a rămas definitivă.

---

<sup>2</sup> La 1 decembrie 1918, în Cluj-Napoca, unitățile militare maghiare se organizaseră într-o formațiune militară intitulată „Batalionul *Szekely*” pentru a lupta împotriva armatei române care intrase în Transilvania. Acest batalion și-a încetat activitatea în aprilie 1919, când a deșus armele în fața armatei române.

### **B.Cererile de sprijin adresate poliției și jandarmeriei pentru organizarea adunării comemorative**

17. La 12 octombrie 2010, cel de-al doilea reclamant a trimis poliției din municipiul Cluj-Napoca o scrisoare prin care informa instituția cu privire la intenția sa de a organiza adunarea comemorativă, astfel cum este prezentată supra la pct. 10, și, făcând referire la art. 12 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991 (infra, pct. 44), solicita înregistrarea adunării. Poliția a primit această scrisoare la 18 octombrie 2010.

18. Printr-o scrisoare din 28 noiembrie 2010, în temeiul art. 3 și al art. 12 alin. 1) lit. a) și c) din Legea nr. 60/1991, cei doi reclamânți au solicitat jandarmeriei mobile din Cluj să ia măsurile necesare pentru a le permite să se deplaseze, cu ocazia adunării comemorative, din 1 decembrie 2010, de la orele 17 la orele 18, pe traseul cu plecare de la Biserica Catolică Sfântul Mihail, în apropierea Pieței Unirii, până la Statuia Sfântului Gheorghe. Aceștia indicau, în cererea lor, că intenționau să se deplaseze pe trotuar fără a deranja circulația, și că, odată ajunși la Statuia Sfântului Gheorghe, doreau să organizeze o adunare comemorativă pentru a rememora crearea și activitatea Batalionului Szekely. Precizau că, în cursul adunării, doreau să țină un discurs, să recite o poezie, să depună o coroană de flori și „să cânte imnul maghiar, respectiv imnul secuilor”. Mai adăugau că aproximativ 30 de persoane erau așteptate să participe la adunarea comemorativă. De asemenea, indicau faptul că cel de-al doilea reclamant trimisese la rândul său o cerere de sprijin primăriei (pct. 10 și 12).

19. Jandarmeria nu a răspuns acestei cereri a reclamantilor.

20. Între timp, printr-o scrisoare din 24 noiembrie 2010, primăria a informat poliția că urmau să fie organizate ample manifestații la 1 decembrie 2010, cu ocazia Zilei Naționale a României, între orele 14 și 20, în Piața Lucian Blaga, că circulația rutieră în acest sector era necesar să fie complet închisă și că numărul participanților era estimat de organizator la aproximativ 10 000 de persoane.

## **II. CU PRIVIRE LA SANCTIUNILE APLICATE RECLAMANȚILOR LA 1 DECEMBRIE 2010**

21. La 1 decembrie 2010, în jurul orelor 16:30, agenții de poliție și o echipă de la gruparea de jandarmi mobilă i-au oprit pentru legitimare pe cei doi reclamânți în momentul în care ieșeau din hotelul-restaurant A., clădire situată în Strada I. Maniu, stradă perpendiculară pe Piața Unirii, însoțiți de alte șase persoane. La momentul intervenției poliției și jandarmilor, unul dintre acești indivizi purta un steag secuiesc, iar altul purta o vestă neagră și o banderolă pe care figura inscripția „Albert Wass<sup>3</sup>”. Potrivit expunerii

---

<sup>3</sup> Albert Wass este un scriitor maghiar foarte cunoscut, decedat în 1998 în Statele Unite ale Americii. În România, fusese condamnat la moarte în lipsă printr-o hotărâre a Tribunalului

faptelor reținute de instanțele interne (infra, pct. 25, 27, 36 și 38), reclamantii se pregăteau să organizeze adunarea comemorativă în cauză.

22. Agenții forțelor de ordine le-au solicitat celor doi reclamanti să îi însoțească la sediul poliției pentru a clarifica activitatea membrilor grupului format din persoanele în cauză și celelalte șase persoane.

#### **A. Sancțiunea aplicată primului reclamant și contestația sa în instanță**

23. Printr-un proces-verbal din 1 decembrie 2010, întocmit la 16:30, primul reclamant a fost sancționat de jandarmi pentru că „a organizat și desfășurat [împreună cu cel de-al doilea reclamant] o adunare publică în fața hotelului Agape, la care au participat aproximativ 8-10 de persoane, în pofida faptului că adunarea menționată nu a fost aprobată de Primăria Municipiului Cluj-Napoca întrucât era organizată, în același sector, o altă adunare publică cu ocazia Zilei Naționale a României”. Potrivit procesului-verbal, aceste fapte constituiau contravenție în temeiul art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991. În aplicarea art. 26 alin. (2) din aceeași lege (infra, pct. 44), acestui reclamant i-a fost aplicată o amendă de 10 000 de lei românești [RON — aproximativ 2 200 de euro (EUR)].

24. Primul reclamant a sesizat Judecătoria Cluj-Napoca („judecătoria”) cu o contestație împotriva procesului-verbal din 1 decembrie 2010. În sprijinul contestației sale, acesta susținea că procesul-verbal nu reflecta cu exactitate realitatea faptelor: arăta că, în fapt, fusese sancționat de jandarmi pentru că organizase o adunare în fața hotelului-restaurant A și pleda că faptele care îi erau reproșate erau fără legătură cu intențiile și comportamentul său. În continuare, indica faptul că scrisoarea primăriei prin care cel de-al doilea reclamant era informat cu privire la dezacordul față de organizarea adunării comemorative (infra, pct. 12) nu putea fi considerată o decizie în sensul art. 11 din Legea nr. 60/1991, întrucât, în opinia sa, anumite evenimente, inclusiv adunările comemorative, nu trebuie să fie declarate în prealabil autorităților. Mai adăuga că a fost oprit pentru legitimare înainte de începutul adunării comemorative și semnala că, pentru aceleași fapte, exista o diferență între cuantumul amenzii care i-a fost aplicată și cuantumul amenzii aplicate celui de-al doilea reclamant (infra, pct. 28).

25. Printr-o hotărâre din 7 mai 2012, judecătoria a respins contestația reclamantului. Făcând referire la o înregistrare video depusă la dosar de pârât, a considerat că faptele fuseseră corect stabilite în procesul-verbal, precizând că acesta fusese întocmit în mod legal. După ce a constatat că primul

---

Cluj în 1946 pentru crime împotriva umanității, din cauza răspunderii sale în ceea ce privește moartea mai multor persoane de cetățenie română în timpul celui de-Al Doilea Război Mondial. Hotărârea de condamnare, care nu a fost niciodată executată, nu a fost anulată, cererea de revizuire formulată împotriva acestei decizii de unul dintre fiii lui Albert Wass fiind respinsă printr-o hotărâre definitivă a Curții de Apel Cluj din 10 martie 2008.

reclamant a fost oprit pentru legitimare la ieșirea din hotelul-restaurant în timp ce unul dintre membrii grupului arbora un steag, instanța a considerat că modul în care părțile interesate avuseseră intenția de a manifesta de Ziua Națională a României disimula alte intenții decât cele declarate. Instanța observa, de asemenea, că afirmațiile respectivului reclamant cu privire la legalitatea dispoziției primarului de nu a aproba adunarea comemorativă nu făceau obiectul cauzei supuse spre examinare, dat fiind că dispoziția menționată ar fi putut fi contestată în contencios administrativ prin intermediul unei contestații separate. Instanța mai adăuga că amenda aplicată era „nu numai necesară, ci și suficientă pentru a asigura realizarea scopului preventiv și educativ al unei sancțiuni contravenționale”.

26. Primul reclamant a formulat recurs împotriva acestei hotărâri. Acesta și-a reiterat argumentația, susținând, printre altele, că procesul-verbal nu reflecta cu exactitate realitatea faptelor, că art. 3 din Legea nr. 60/1991 scutea organizatorii de adunări comemorative de obligația de a declara în prealabil și că fusese sancționat înainte de a săvârși chiar și cea mai neînsemnată faptă.

27. Printr-o hotărâre definitivă din 5 iunie 2013, Tribunalul Cluj („tribunalul”) a respins recursul formulat de primul reclamant pentru lipsă de temei, din următoarele motive:

„Dacă ignorăm faptul că intonarea imnului Ungariei de ziua națională a României nu este un act foarte inspirat, care poate fi calificat chiar drept provocare – de care [părțile interesate] erau conștiente când au solicitat sprijinul jandarmilor – este adevărat că, în temeiul art. 3 din Legea nr.60/1991 adunările comemorative nu trebuie declarate. Cu toate acestea, comemorarea înseamnă celebrarea printr-o ceremonie a unui eveniment important sau a unei persoane importante (mai ales un eveniment trist sau o persoană dispărută). Pentru [primul reclamant] și [membrii] grupului său – care fac parte din unitatea de secui a batalionului Albert Wass, criminal de război condamnat la moarte în lipsă pentru uciderea în 1940 a mai multor persoane – crearea Batalionului *Szekeby*, un alt grup considerat responsabil de uciderea mai multor persoane în aceeași perioadă nu este un eveniment trist care trebuie comemorat, ci un eveniment fericit care merită să fie aniversat; prin urmare, adunarea publică pe care intenționau să o organizeze nu a fost o adunare comemorativă, ci o adunare care poate fi caracterizată ca o manifestație, adunare sau procesiune; pentru fiecare dintre aceste ultime categorii de adunări, este necesar să se completeze o declarație prealabilă, care constituie o condiție obligatorie pentru ca [adunarea] să se poată desfășura. Primăria Cluj-Napoca a declarat că nu și-a dat acordul pentru organizarea manifestației [primului reclamant] în nicio locație din centrul orașului Cluj-Napoca, pe motiv că acolo se desfășurau alte evenimente; ca urmare, grupul [primului reclamant] a ieșit în stradă cu steagul secuiesc.

[...]

În măsura în care steagul a fost afișat [de o manieră clar vizibilă, iar membrii grupului erau conștienți de faptul că Albert Wass era considerat în Transilvania criminal de război [...] și] știau că primăria Cluj-Napoca nu le-a permis să organizeze niciun fel de adunare (manifestație, adunare sau procesiune) în centrul orașului, [tribunalul] nu vede din ce motive sancțiunea impusă [primului reclamant] și celorlalți membri din grup ar fi nefondată.

Potrivit art.26 alin (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991, constituie contravenție organizarea și desfășurarea de adunări publice nedeclarate, neînregistrate sau interzise.

Procesiunea, manifestația sau adunarea membrilor grupului din care făcea parte [primul reclamant] nu a fost declarată – liderul grupului afirmând pe bună dreptate că ședința publică comemorativă (...) nu trebuia declarată; în plus, era vorba despre [o adunare] interzisă de art. 9 lit. a) din Legea nr.60/1991 [...]. În plus, [ținerea acestei adunări] în centrul orașului nu a fost autorizată de primărie. De altfel, fiind vorba despre o adunare interzisă prin lege, [această adunare] nu trebuia autorizată în niciun alt loc.”

### **B.Sanctiunea aplicată celui de-al doilea reclamant și contestația sa în instanță**

28. Printr-un proces-verbal întocmit la 1 decembrie 2010, la 16:30, al doilea reclamant era acuzat de jandarmi că a „organizat [împreună cu primul reclamant], în centrul orașului, respectiv în Piața Unirii din Cluj-Napoca, o adunare pentru a comemora batalionul „Szekely” [ în cursul căreia] opt persoane s-au întâlnit și au afișat steaguri secuiești, în pofida faptului că această adunare nu fusese aprobată din cauza organizării, în același loc, a unei alte adunări publice, cu ocazia Zilei Naționale a României”. Potrivit acestui proces-verbal, faptele sus-menționate constituiau contravenție în temeiul art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991 și erau sancționate în temeiul art. 26 alin. (2) din aceeași lege (infra, pct. 44). Celui de-al doilea reclamant i-a fost aplicată o amendă de 5 000 lei (aproximativ 1 100 EUR).

29. La 23 decembrie 2010, acest reclamant a sesizat judecătoria cu o acțiune în contencios administrativ împotriva grupării de jandarmi mobilă, contestând procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției din 1 decembrie 2010. În cadrul acestei acțiuni, solicita instanței, cu titlu principal, să constate nulitatea procesului-verbal menționat și, cu titlu subsidiar, să declare că nu era fondat. Solicita, de asemenea să fie exonerat de la plata amenzii.

30. În susținerea contestației sale, cel de-a doilea reclamant declara că, fiind oprit pentru legitimare în fața hotelului-restaurant A, aflat pe Strada I. Maniu, și nu în Piața Unirii, mențiunile conținute în procesul-verbal nu corespundeau realității. Pe fond, indica faptul că, potrivit art. 3 din Legea nr. 60/1991, adunările comemorative nu necesitau acordul prealabil al autorităților locale și semnala că, în scrisoarea sa din 12 octombrie 2010 (supra, pct. 10), nu solicitase decât sprijinul autorităților în vederea bunei desfășurări a adunării comemorative, nu acordul pentru desfășurarea acesteia.

31. Mai preciza, printre altele, că un singur steag se afla în posesia unuia dintre participanți și că nu exista nicio interdicție legală de a deține un steag al etnicilor secui. Adăuga faptul că fusese sancționat înainte de începerea adunării comemorative și că legea română nu sancționează intenția de a organiza o adunare.

32. Reclamantul și-a extins acțiunea prin introducerea unei cereri de despăgubire pe motiv de discriminare bazată pe originea sa etnică, ca urmare a intervenției grupării de jandarmi mobilă din Cluj-Napoca. În sprijinul cererii sale, explica, printre altele, că autoritățile locale din alte orașe nu solicitaseră



mișcării de extremă dreapta „Noua Dreaptă” să declare în prealabil adunările comemorative organizate de aceasta.

33. În plus, cel de-al doilea reclamant a depus la dosar un extras din hotărârea pronunțată de judecătoria împotriva numitului M.G.B. (infra, pct. 40). La rândul său, jandarmeria a depus la dosar imagini, necontestate în ceea ce privește realitatea lor, care fuseseră înregistrate la momentul opririi pentru legitimare a reclamantului respectiv, care fuseseră vizionate de judecătoria.

34. Printr-o hotărâre din 5 decembrie 2012, judecătoria a respins contestația reclamantului și a confirmat astfel legalitatea și temeinicia procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

35. În acest sens, judecătoria observa, pe de o parte, că Batalionul Székely, numit astfel prin referire la persoana lui Albert Wass, al cărui comandament se afla în Ungaria, în Győr, reprezenta o fracțiune a „Gărzii maghiare” și avea o ideologie fascistă. Făcând trimitere la probele depuse la dosar (infra, pct. 33), instanța observa că grupul de persoane din care făcea parte reclamantul fusese oprit pentru legitimare la aproximativ 16:40, atunci când grupul ieșea din hotelul-restaurant A. Observa că, la acel moment, unul dintre membrii grupului arboră un steag cu însemne secuiești și că o altă persoană purta o vestă neagră inscripționată pe spate „*Wass Albert szov*” și avea o banderolă cu inscripția „*Wass Albert szovetseg*”. Potrivit instanței, purtarea în public a unor simboluri care făceau trimitere la Albert Wass de către una dintre persoanele care însoțeau reclamantii implica, pentru autorități, necesitatea de a clarifica activitatea grupului constituit de persoanele interesate și acele persoane.

36. Judecătoria a hotărât că s-a stabilit că cel de-al doilea reclamant a săvârșit contravenția prevăzută la art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991 (infra, pct. 44), având în vedere că a organizat o adunare publică cu încălcarea scrisorii primăriei din 19 octombrie 2010 (supra, pct. 12) prin care era informat cu privire la dispozițiile art. 5 din Legea nr. 60/1991. Instanța observa că cel de-al doilea reclamant fusese oprit pentru legitimare la momentul la care inițiasse și organizase o adunare interzisă în temeiul art. 9 lit. a) din Legea nr. 60/1991. Observa, de asemenea, printre altele, că persoana interesată era cunoscută drept o persoană care „brava” în cursul evenimentelor organizate de Ziua Națională a României și că sancțiunile care îi fuseseră aplicate anterior, cu alte ocazii, nu avuseseră un „efect educativ” asupra persoanei sale.

37. Cel de-al doilea reclamant a formulat recurs împotriva acestei hotărâri, susținând că judecătoria nu a examinat natura adunării în cauză, nici nu a ținut seama de faptul că adunarea nu avusese loc, nici nu a explicat modul în care faptele imputate prezentau un pericol social care să poată să justifice cuantumul amenzi.

38. Printr-o hotărâre definitivă din 16 aprilie 2014, tribunalul a respins recursul și a confirmat temeinicia hotărârii pronunțate în primă instanță. A

hotărât că „simpla afirmație a [persoanei interesate] cu privire la realitatea faptelor consemnate în procesul-verbal sau cu privire la o îndoială [asupra aceste fapte] nu [putea] fi admisă fără probe.”

### III. ALTE EVENIMENTE RELEVANTE ÎN SPEȚĂ

#### A. Sancțiunea aplicată numitului M.G.B. la 1 decembrie 2010

39. Un anume M.G.B. a fost, de asemenea, oprit pentru legitimare la 1 decembrie 2010, la 16:30 și condamnat la plata unei amenzi contravenționale de 750 RON (aproximativ 165 EUR) pentru participarea la o adunare publică care nu fusese autorizată, cu încălcarea art. 26 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 60/1991.

40. În urma contestației făcute de M.G.B., printr-o hotărâre din 26 noiembrie 2012, judecătoria a anulat procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției întocmit împotriva părții interesate, precum și amenda. Instanța a observat că M.G. B. fusese sancționat pentru că participase la o adunare comemorativă, dar că, potrivit declarațiilor martorilor – în speță reclamantii – precum și înregistrării video făcute la momentul opririi pentru legitimare, nu avusese loc nicio adunare. A mai observat, de asemenea că nu a fost probat că M.G.B. ar fi refuzat să se conformeze ordinului jandarmilor de a părăsi zona.

41. Întrucât nu a fost exercitat niciun recurs, această hotărâre a rămas definitivă.

#### B. Ancheta penală îndreptată împotriva reclamantilor

42. Sesizat de jandarmerie după oprirea pentru legitimare a reclamantilor la 1 decembrie 2010, parchetul de pe lângă judecătoria a deschis o anchetă împotriva acestora și a celorlalte persoane care îi însoțeau, sub acuzația de utilizare în public de simboluri fasciste, rasiste și xenofobe [infracțiune sancționată de art. 4 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 – infra, pct. 45] și sub acuzația de promovare a cultului unor persoane vinovate de crime împotriva păcii și omenirii sau de ideologii fasciste, rasiste sau xenofobe, prin propagandă, săvârșite prin orice mijloace, în public [infracțiune sancționată de art. 5 alin. (1) din aceeași ordonanță].

43. Printr-o rezoluție din 25 februarie 2011, parchetul a dispus neînceperea urmăririi penale în ceea ce privește cele două capete de acuzare pentru toate persoanele în cauză. În decizia sa, parchetul indica faptul că ancheta preliminară efectuată în speță nu a permis să se pună în evidență suspiciuni plauzibile de natură să angajeze răspunderea penală a părților interesate.

## CADRUL JURIDIC INTERN RELEVANT

44. Dispozițiile relevante ale Legii nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice („Legea nr. 60/1991”), publicată în *Monitorul Oficial* din 29 septembrie 2004, în vigoare la momentul faptelor, prevedeau următoarele:

### **CAPITOLUL I** **Dispoziții generale**

#### **Art. 1**

„(1) Libertatea cetățenilor de a-și exprima opiniile politice, sociale sau de altă natură, de a organiza mitinguri, demonstrații, manifestații, procesiuni și orice alte întruniri și de a participa la acestea este garantată prin lege. Asemenea activități se pot realiza numai pașnic și fără nici un fel de arme.

(2) Adunările publice – *mitinguri*, demonstrații, manifestații, competiții sportive, procesiuni și altele asemenea –, ce urmează să se desfășoare în piețe, pe căile publice ori în alte locuri în aer liber, se pot organiza numai după declararea prealabilă prevăzută de prezenta lege.

[...]”

#### **Art. 3**

„Nu trebuie declarate în prealabil adunările publice al căror scop îl constituie manifestările cultural-artistice, sportive, religioase, comemorative, cele ocazionate de vizite oficiale [...]. În cazul în care organizatorii adunărilor publice nesupuse declarării prealabile dețin indicii sau date că desfășurarea lor s-ar putea solda cu acte de dezordine ori că ar putea să ducă la manifestări violente, [aceștia] au obligația să solicite din timp primarilor, unităților de jandarmi competente [...] și poliției locale sprijin de specialitate.”

#### **Art. 5**

„[...]”

(2) [...] este interzisă desfășurarea simultană a două sau mai multe adunări publice distincte, în același loc sau pe aceleași trasee, indiferent de caracterul acestora.”

### **CAPITOLUL II** **Declararea prealabilă a adunărilor publice**

#### **Art. 9**

„Sunt interzise adunările publice prin care se urmărește:

a) propagarea ideilor totalitare de natură fascistă, comunistă, rasistă, șovină sau ale oricăror organizații terorist-diversioniste, defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la ură națională sau religioasă, incitarea la discriminare, la violență publică și la manifestări obscene, contrare bunelor moravuri;

[...]”

**Art. 10**

„(1) Primarul localității, la propunerea comisiei de avizare, poate interzice organizarea adunărilor publice atunci când:

a) deține date de la organele specializate, din care rezultă că desfășurarea acestora ar duce la încălcarea prevederilor art. 2;

b) în perioada [în cauză], locul și pe traseele unde acestea ar urma să se desfășoare se execută lucrări edilitar-gospodărești de amploare;

(2) În termen de două zile primarul este obligat să comunice organizatorilor decizia de interzicere, care poate fi contestată în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990 [cu modificările ulterioare].”

**Art. 11**

„Decizia prin care se interzice desfășurarea adunării publice se comunică în scris organizatorului, cu arătarea motivelor care au determinat-o, în termen de 48 de ore de la primirea declarației scrise. [...]”

**CAPITOLUL III**

**Obligații privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice**

**Secțiunea I**

**Obligațiile organizatorilor și ale participanților la adunările publice**

**Art. 12**

„(1) Organizatorii adunărilor publice sunt obligați:

a) să înregistreze declarațiile de desfășurare a adunărilor publice la unitățile de jandarmi competente [...], cu cel puțin 48 de ore înainte;

[...]

c) să asigure un dispozitiv propriu de ordine format din personal purtând însemne distinctiv, stabilite împreună cu comandantul unității de jandarmi care asigură măsurile de ordine publică.”

**Capitolul 5**

**Sanțiuni**

**Art. 25**

„Încălcarea dispozițiilor prezentei legi atrage, după caz, răspunderea disciplinară, contravențională, civilă sau penală.”

**Art. 26**

„(1) Constituie contravenții următoarele fapte [...]:

a) organizarea și desfășurarea de adunări publice nedeclarate, neînregistrate sau interzise;

[...]

d) participarea la adunări publice nedeclarate sau interzise și urmate de refuzul părăsirii locurilor de desfășurare a acestora, la avertizările și somațiile organelor de ordine făcute potrivit legii; [...]

(2) Contravențiile prevăzute la alin. (1) lit. a)-c) se sancționează cu amendă de la 1.000 lei la 10.000 lei [...].”

45. Dispozițiile relevante ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război sunt redactate după cum urmează:

#### **Art. 4**

„(1) Răspândirea, vânzarea sau confecționarea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe, precum și deținerea, în vederea răspândirii, a unor astfel de simboluri se pedepsesc cu închisoare de la 6 luni la 5 ani și interzicerea unor drepturi.

2) Cu aceeași pedeapsă se sancționează și utilizarea în public a simbolurilor fasciste, rasiste sau xenofobe.

[...]”

#### **Articolul 5**

„(1) Promovarea cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unei infracțiuni contra păcii și omenirii sau promovarea ideologiei fasciste, rasiste ori xenofobe, prin propagandă, săvârșită prin orice mijloace, în public, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani și interzicerea unor drepturi.

(2) Propaganda constă în răspândirea în mod sistematic sau în apologia unor idei, concepții ori doctrine, cu intenția de a convinge și de a atrage noi adepți.”

## **ÎN DREPT**

### **I. CONEXAREA CERERILOR**

46. Guvernul solicită Curții conexarea cererilor, având în vedere similitudinea dintre obiectul acestora.

47. Primul reclamant solicită Curții să adopte două decizii distincte, întrucât cele două cereri nu sunt identice, ci doar similare.

48. Cel de-al doilea reclamant nu a prezentat comentarii asupra acestui punct.

49. Ținând seama de similitudinea cererilor în ceea ce privește obiectul acestora, Curtea consideră oportun să dispună conexarea lor (art. 42 § 1 din Regulamentul Curții).

### **II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 10 ȘI ART. 11 DIN CONVENȚIE**

50. Reclamanții susțin că sancțiunile care le-au fost aplicate pentru organizarea adunării comemorative în litigiu din 1 decembrie 2010, care, în opinia lor, nu necesitau declararea prealabilă, au adus atingere dreptului lor la libertatea de întrunire. Primul reclamant vede, de asemenea, în sancțiunea care i-a fost aplicată o atingere adusă dreptului său la libertatea de exprimare.

Pasajele relevante în speță ale art. 10 din Convenție sunt redactate după cum urmează:

#### Articolul 10

„1. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a transmite informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. [...]

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

#### Articolul 11

„1. Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică [...].

2. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranță publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protejarea sănătății sau a moralei ori pentru protecția drepturilor și libertăților altora. [...].”

51. Cu titlu preliminar, Curtea observă că, pentru aceleași fapte, primul reclamant invocă două dispoziții distincte ale Convenției: art. 10 și art. 11 din aceasta. Curtea acordă importanță faptului că, în speță, prin participarea la adunarea din 1 decembrie 2010, primul reclamant urmărea nu doar exprimarea unei opinii, ci și să o facă împreună cu alte persoane (*Primolov și alții împotriva Rusiei*, nr. 17391/06, pct. 91, 12 iunie 2014). Observă, de asemenea, că partea interesată se plânge în principal că a fost sancționată pentru organizarea unei adunări pașnice.

52. Fiind responsabilă cu încadrarea juridică a faptelor cauzei [*Radomilja și alții împotriva Croației* (MC), nr. 37685/10 și nr. 22768/12, pct. 114 și 126, 20 martie 2018], Curtea consideră că, în circumstanțele cauzei, art. 10 constituie *lex generalis* în raport cu art. 11, care este *lex specialis*, astfel încât nu este necesar să se examineze chestiunea separat, din perspectiva art. 10 [*Kuvidrevičius și alții împotriva Lituaniei* (MC), nr. 37553/05, pct. 85, CEDO 2015]. Cu toate acestea, va ține seama de art. 10 atunci când va examina și va interpreta art. 11 din Convenție (*Djavit An împotriva Turciei*, nr. 20652/92, pct. 39, CEDO 2003-III, și *Kudrevičius și alții*, citată anterior, pct. 86).

**A. Cu privire la admisibilitate**

*1. Cu privire la excepția Guvernului întemeiată pe neepuizarea căilor de atac interne (cererea nr. 71314/13)*

53. Guvernul invocă, în primul rând, inadmisibilitatea cererii nr. 71314/13 pentru neepuizarea căilor de atac interne, pe motiv că primul reclamant nu a contestat în justiție actul emis de primărie la 19 octombrie 2010 (supra, pct. 12) prin care aceasta îl informa pe cel de-al doilea reclamant că adunarea nu era autorizată din cauza incidenței în speță a art. 5 alin. (2) din Legea nr. 60/1991.

54. Primul reclamant răspunde că, întrucât nu a fost parte la schimbul de corespondență dintre cel de-al doilea reclamant și primărie, nu era îndreptățit să conteste scrisoarea acesteia. Reamintește că nu a trimis niciodată o scrisoare primăriei și că nu a primit niciodată o copie a scrisorii din 19 octombrie 2010.

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

56. Curtea observă că corespondența dintre primărie și cel de-al doilea reclamant se referea la cererea sa de susținere pentru organizarea adunării comemorative din 1 decembrie 2010 (supra, pct. 10). Or, primul reclamant nu a fost parte la această corespondență și nu s-a probat în fața Curții că scrisoarea din 19 octombrie 2010 a fost comunicată primului reclamant de către autoritatea emitentă.

57. În plus, Curtea observă că primul reclamant nu denunță refuzul autorităților naționale de a acorda sprijinul logistic necesar pentru organizarea adunării comemorative programate pentru 1 decembrie 2010. Reclamantul respectiv se plânge de pretinsa atingere adusă dreptului său la libertatea de întrunire prin amenda aplicată la 1 decembrie 2010. Or, Curtea observă că primul reclamant a contestat în fața autorităților judiciare române legalitatea și temeinicia amenzii în cauză (supra, pct. 24-27), astfel încât, având în vedere modul în care a formulat capătul de cerere în fața Curții, partea interesată a epuizat căile de atac interne pe care le avea la dispoziție.

58. Prin urmare, Curtea respinge excepția Guvernului.

*2. Cu privire la excepția Guvernului întemeiată pe nerespectarea termenului de șase luni (cererea nr. 68028/14)*

59. Guvernul susține în continuare că cererea introductivă nr. 68028/14 este inadmisibilă pentru tardivitate. În opinia sa, cel de-al doilea reclamant ar fi trebuit să sesizeze Curtea în termen de șase luni de la hotărârea din 19

martie 2012 de respingere a contestației sale împotriva actului emis de primăria Cluj-Napoca (supra, pct. 16).

60. Cel de-al doilea reclamant susține că scrisoarea primăriei din 19 octombrie 2010 (supra, pct. 12) nu constituia o decizie privind refuzul de a autoriza adunarea comemorativă, pe motiv că art. 3 din Legea nr. 60/1991 nu impunea declararea prealabilă a acestui tip de adunare. Mai adaugă că, în scrisoarea sa adresată primarului (supra, pct. 10), solicita autorităților să ofere un simplu cadru pentru acest eveniment, nu o autorizație pentru organizarea sa. Acesta consideră că procedura la care se referă Guvernul nu constituia o cale de atac care trebuia epuizată și că, prin urmare, nu ar trebui luată în considerare pentru stabilirea punctului de plecare al perioadei de șase luni.

61. Curtea face trimitere la principiile fundamentale care decurg din jurisprudența sa în materie de calcul al termenului de șase luni [a se vedea, de exemplu, *Sabri Güneş împotriva Turciei* (MC), nr. 27396/06, pct. 39-42, 29 iunie 2012]. În general, termenul de șase luni începe să curgă de la data deciziei definitive pronunțate în cadrul procesului de epuizare a căilor de atac interne [*Fernie împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 14881/04, 5 ianuarie 2006]. Curtea reamintește, de asemenea, că art. 35 § 1 din Convenție nu ar putea fi interpretat într-un mod care ar pretinde unui reclamant să sesizeze Curtea cu privire la capătul său de cerere, înainte ca situația privind problema în cauză să nu fi făcut obiectul unei decizii definitive la nivel intern [*Varnava și alții împotriva Turciei* (MC), nr. 16064/90 și alte 8 cereri, pct. 157, CEDO 2009].

62. Curtea observă că cel de-al doilea reclamant a denunțat în fața sa o atingere adusă dreptului său la libertatea de întrunire ca urmare a sancțiunii care i-a fost aplicată la 1 decembrie 2010. Capătul său de cerere nu privește refuzul autorităților naționale de a-i acorda sprijinul logistic necesar pentru organizarea adunării comemorative programate pentru 1 decembrie 2010, aspect care a făcut obiectul schimbului de corespondență dintre acesta și primărie (supra, pct. 10-16). În măsura în care cel de-al doilea reclamant consideră că amenda aplicată constituie o ingerință în dreptul său la libertatea de întrunire, Curtea observă că partea interesată a contestat această amendă în fața instanțelor naționale, care altfel îi era deschisă în temeiul dreptului intern (supra, pct. 29-38).

63. În consecință, Curtea consideră că acțiunea prin care se urmărea obținerea unei despăgubiri efective pentru capătul de cerere cu care a fost sesizată și care trebuie luată în considerare pentru a stabili momentul de la care începe să curgă termenul de șase luni este, în speță, contestarea procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției. Această procedură în contencios administrativ s-a încheiat prin hotărârea definitivă a tribunalului din 16 aprilie 2014 (supra, pct. 38). Cel de-al doilea reclamant a sesizat Curtea la 6 octombrie 2014 și a respectat așadar termenul de șase luni prevăzut la art. 35 § 1 din Convenție.

64. Prin urmare, Curtea respinge excepția Guvernului.



### 3. *Alte motive de inadmisibilitate*

65. Curtea reamintește că art. 11 din Convenție nu protejează decât dreptul la libertatea de „întrunire pașnică”. Această noțiune nu acoperă manifestațiile ale căror organizatori și participanți au intenții violente (*Kudrevičius și alții*, citată anterior, pct. § 92, și *Stankov și Organizația Macedoneană unită Ilinden împotriva Bulgariei*, nr. 29221/95 și nr. 29225/95, pct. 77, CEDO 2001 IX).

66. În speță, Curtea consideră că nu există nicio probă că reclamanții, care erau implicați în organizarea adunării comemorative, ar fi avut intenții violente. În plus, nu s-a contestat în cadrul procedurii interne că reclamanții aveau intenția să organizeze o adunare pașnică, și în niciun moment părțile interesate nu au fost acuzate de acte de violență sau de intenții violente specifice. În consecință, art. 11 din Convenție se aplică în speță.

67. Constatând că acest capăt de cerere, privitor la ambele cereri, nu este în mod vădit nefondat, nici inadmisibil pentru vreun alt motiv prevăzut de art. 35 § 3 lit. a) din Convenție, Curtea îl declară admisibil.

## **B. Cu privire la fond**

### 1. *Argumentele părților*

#### a) **Guvernul**

68. Guvernul indică faptul că sancțiunile aplicate reclamanților erau legale și că erau justificate de art. 5 alin. (2) și de art. 9 din Legea nr. 60/1991 (supra, pct. 44).

69. În opinia Guvernului, măsurile luate pentru a împiedica desfășurarea adunării comemorative planificate de reclamanți urmăreau o serie de scopuri legitime: protecția ordinii publice și prevenirea tulburării ordinii publice, în contextul organizării mai multor adunări publice în același timp și în același loc. Acesta explică faptul că scopul urmărit de art. 5 alin. (2) din Legea nr. 60/1991 este acela de a evita eventuale dificultăți care ar decurge din organizarea, în mod concomitent, a mai multor manifestații publice și că nu constituia o interdicție absolută de a organiza o adunare. Precizează că această dispoziție privea orice tip de adunare, inclusiv pe cele cu caracter comemorativ, prevăzute la art. 3 din Legea nr. 60/1991, precum și pe cele cu caracter comercial.

70. Guvernul susține că instanțele naționale au respins contestația primului reclamant împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției făcând referire la art. 5 și art. 9 din Legea nr. 60/1991 și că, având în vedere că reclamantul respectiv considera că actul adoptat de autoritățile locale la 19 octombrie 2010 era ilegal, acesta ar fi trebuit să îl conteste în instanță, nu să îl nesocotească prin acțiunile sale.

71. În continuare, Guvernul susține că instanțele interne au examinat plângerea introdusă de cel de-al doilea reclamant și au confirmat legalitatea

și temeinicia sancțiunii aplicate. Potrivit Guvernului, din probele depuse la dosar reieșea că cel de-al doilea reclamant și ceilalți participanți la adunarea în cauză fuseseră opriți pentru legitimare și sancționați de autorități în momentul în care aceștia deja începuseră să își desfășoare activitatea, utilizând simboluri interzise de legea care face referire la criminalul de război Albert Wass. Amenda aplicată celui de-al doilea reclamant fusese, de asemenea, justificată de reputația persoanei interesate, cunoscută pentru acțiunile de bravadă la sărbătorile naționale și față de simboluri ale României, care fuseseră relatate de presă și, de asemenea, făcuseră obiectul unor dosare judiciare distincte.

72. În sfârșit, Guvernul afirmă că statele pot impune măsuri rezonabile și adecvate pentru a asigura desfășurarea pașnică a unor manifestații legale, cum ar fi obligația de a declara în prealabil adunările.

#### **b) Reclamanții**

##### *i. Argumentele primului reclamant*

73. Primul reclamant susține că, atunci când au interpretat noțiunea „comemorare”, instanțele naționale au adăugat un calificativ care nu figurează în definiția dată de dicționarul limbii române – în speță termenul „tristă”, pentru a caracteriza evenimentul care poate fi comemorat – și că au recurs la o interpretare arbitrară a acestei noțiuni pentru a justifica necesitatea obținerii unei autorizări prealabile.

74. De asemenea, susține că faptele care îi erau reproșate erau aceleași cu cele imputate celui de-al doilea reclamant și că fusese totuși sancționat cu o amendă de două ori mai mare decât amenda aplicată celui alt reclamant, fără nicio justificare pentru o asemenea diferență.

##### *ii. Argumentele celui de-al doilea reclamant*

75. Potrivit celui de-al doilea reclamant, oprirea sa pentru legitimare de către forțele de ordine, precum și a însoțitorilor săi, a avut loc cu mult înainte de începutul adunării comemorative, într-un alt loc decât cel ales pentru adunare și înainte de ora prevăzută pentru desfășurarea acesteia. Or, potrivit acestuia, legea nu prevedea aplicarea unei sancțiuni pentru intenția de a organiza o adunare.

76. Reclamantul respectiv menționează, de asemenea, faptul că primăria își exprimase dezacordul față de organizarea adunării comemorative în general, în orice loc situat în centrul orașului. Or, legea română nu prevedea interzicerea adunării ca urmare a sărbătoririi Zilei Naționale din 1 decembrie. Astfel, cetățenii ar trebui să aibă dreptul de a-și exprima în mod liber opiniile, altele decât cele legate de sărbătoarea națională, în spațiul public, în ziua respectivă.

77. În sfârșit, cel de-al doilea reclamant consideră că sancțiunea aplicată nu era în niciun caz justificată. În această privință, arată că scrisoarea

primăriei din 19 octombrie 2010 (supra, pct. 12) nu menționa că adunarea comemorativă pe care intenționa să o organizeze era contrară art. 9 din Legea nr. 60/1991. În ceea ce privește propriul comportament, arată faptul că pronunțarea condamnărilor menționate de Guvern s-a produs după aplicarea sancțiunii în litigiu și consideră că acestea nu sunt relevante în speță.

*iii. Argumentele comune ale celor doi reclamânți*

78. Reclamânții susțin că, având în vedere natura pașnică a adunării comemorative, nu existase nicio amenințare la adresa ordinii publice sau a securității naționale.

79. Susțin că instanțele naționale au procedat incorect la apropiere între „Batalionul Szekely”, pe de o parte, și o formațiune fascistă și persoana lui Albert Wass, pe de altă parte, apropiere care, potrivit acestora, nu corespundea în niciun fel intențiilor lor și ale celor care intenționau să participe la adunarea comemorativă în cauză.

80. Reclamânții susțin că evenimentele autorizate în prealabil de primărie să aibă loc în Piața Unirii (supra, pct. 8) aveau un caracter comercial, astfel încât, în opinia lor, nu intrau în domeniul de aplicare al Legii nr. 60/1991 și, prin urmare, nu puteau împiedica organizarea unei adunări comemorative.

81. În sfârșit, reclamânții invocă neînceperea urmăririi penale dispusă de pachet și semnaleză faptul că, printr-o hotărâre din 26 noiembrie 2012, judecătoria a anulat sancțiunea aplicată lui M.G.B. în același context factual (supra, pct. 40 și 43).

*2. Motivarea Curții*

**a) Cu privire la existența unei ingerințe**

82. Curtea observă că reclamânții intenționaseră să organizeze o adunare comemorativă la 1 decembrie 2010. În ziua respectivă, în timp ce se aflau în sectorul prevăzut pentru desfășurarea respectivului eveniment, persoanele interesate au fost oprite pentru legitimare de forțele de ordine și astfel împiedicate să organizeze respectiva adunare și li s-au aplicat, de asemenea, amenzi de către jandarmi pentru că organizaseră adunarea în litigiu (supra, pct. 21-23 și 28).

83. Având în vedere intervenția autorităților, care au împiedicat desfășurarea adunării comemorative în cauză, precum și sancțiunile aplicate reclamânților, în opinia Curții, există o ingerință în exercitarea de către părțile interesate a dreptului lor la libertatea de întrunire, în sensul art. 11 din Convenție.

84. O astfel de ingerință implică o încălcare a acestei dispoziții, cu excepția cazului în care se stabilește că era „prevăzută de lege”, că urmarea unul sau mai multe scopuri legitime în lumina paragrafului al doilea al art. 11 și că era „necesară într-o societate democratică” pentru a atinge acest scop sau aceste

scopuri (a se vedea, de exemplu, *Kudrevičius și alții*, citată anterior, pct. 102, și *Djavit An*, anterior, pct. 63).

**b) Cu privire la întrebarea dacă ingerința era „prevăzută de lege”**

85. Curtea reamintește jurisprudența sa, potrivit căreia cuvintele „prevăzută de lege” care figurează la art. 8–11 din Convenție impun nu doar ca măsura incriminată să aibă o bază în dreptul intern, ci vizează totodată calitatea legii în cauză: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în efectele ei [a se vedea, între altele, *Rotaru împotriva României* (MC), nr. 28341/95, pct. 52, CEDO 2000-V, și *Sindicatul „Păstorul cel Bun” împotriva României* (MC), nr. 2330/09, pct. 153, CEDO 2013].

86. În special, nu poate fi considerată „lege” decât o normă formulată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își reglementeze conduita; acesta trebuie să fie în măsură – apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie – să prevadă, într-un grad rezonabil în circumstanțele cauzei, consecințele pe care o anumită faptă le poate avea (a se vedea, de exemplu, *Djavit An*, citată anterior, pct. 65).

87. Funcția decizională acordată instanțelor naționale servește tocmai la îndepărtarea îndoielilor ce ar putea exista în privința interpretării normelor; competența Curții de a verifica respectarea dreptului intern este așadar limitată, întrucât interpretarea legislației interne revine, în primul rând, autorităților naționale, în special judecătorilor, tribunalelor și curților de apel. În plus, nivelul de precizie impus de legislația internă – care în niciun caz nu poate să prevadă toate ipotezele – depinde într-o mare măsură de conținutul instrumentului respectiv, de domeniul pe care este menit să îl reglementeze, precum și de numărul și statutul persoanelor cărora li se adresează (*Kudrevičius și alții*, citată anterior, pct. 110, și jurisprudența citată acolo).

88. Curtea constată că, în speță, autoritățile au furnizat mai multe motive pentru a justifica amenzile aplicate reclamantilor. Astfel, în procesele-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, reclamantilor li se reproșa faptul că organizaseră o adunare comemorativă deși fuseseră informați despre desfășurarea unei alte adunări publice în același loc și în același timp (supra, pct. 23 și 28). În continuare, instanțele naționale au confirmat procesele-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, menționând în același timp că adunarea comemorativă nu putea avea loc pe motiv că nu fusese autorizată (supra, pct. 27), că două adunări publice nu se puteau desfășura în același loc în același timp, indiferent de caracterul lor, și că, având în vedere evenimentul comemorat, adunarea în litigiu era, prin natura sa, interzisă prin lege (supra, pct. 27 și 36).

89. Curtea observă că toate aceste motive figurau în dreptul intern, mai precis la art. 5 alin. (2), art. 9 alin. (1) lit. a) și art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991, care au fost menționate în deciziile pronunțate de instanțele naționale (supra, pct. 23, 27, 28, 36 și 44). Legea în discuție fiind publicată în

*Monitorul Oficial* (supra, pct. 44), conținutul acestor articole era disponibil oricărei persoane care intenționa să organizeze o adunare publică.

90. Curtea ia act de argumentul primului reclamant potrivit căruia dreptul intern nu impunea autorizarea prealabilă a adunărilor comemorative, astfel încât unul dintre motivele invocate de instanțele naționale pentru a justifica sancțiunea care i-a fost aplicată, și anume lipsa unei autorizări a adunării (supra, pct. 73), nu era prevăzut de lege. Curtea observă în această privință că, potrivit textului art. 3 din Legea nr. 60/1991 (supra, pct. 44), nu trebuia ca adunările comemorative să facă obiectul unei autorizări prealabile din partea autorităților locale. De altfel, acest element a fost, de asemenea, observat de tribunal (supra, pct. 27). În mod similar, în observațiile sale, Guvernul nu a menționat că adunările comemorative necesitau o autorizare prealabilă. Prin urmare, Curtea nu poate considera că acest motiv ar putea constitui un temei juridic al ingerinței denunțate de primul reclamant. Cu toate acestea, în opinia Curții, celelalte motive prevăzute la art. 5 alin. (2) și art. 9 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991 (și anume organizarea unei alte adunări publice în același loc și în același timp și faptul că natura evenimentului comemorat făcea ca adunarea să fie interzisă) oferă un temei legal acestei ingerințe (supra, pct. 88 și 89).

91. De asemenea, Curtea ia act de argumentul celui de-al doilea reclamant cu privire la caracterul previzibil al temeiului legal al condamnării sale la plata amenzii contravenționale: partea interesată susține în special că a fost sancționată pentru „intenția” de a organiza o adunare și de a participa la aceasta, ipoteză care nu era acoperită de lege (supra, pct. 75).

92. În acest sens, Curtea observă că cel de-al doilea reclamant a fost sancționat în temeiul art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991, potrivit căruia constituie contravenții „organizarea și desfășurarea de adunări publice nedeclarate, neînregistrate sau interzise”, pentru că organizase o adunare interzisă și participase la aceasta. Or, potrivit procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției întocmit împotriva acestui reclamant (supra, pct. 28), acestuia din urmă i se reproșa faptul că a „organizat” o adunare comemorativă. Pe baza probelor depuse la dosar, între care o înregistrare video, instanțele naționale au considerat ca stabilit faptul că reclamantul respectiv fusese oprit pentru legitimare la ieșirea din hotelul-restaurant A., împreună cu celelalte persoane din grupul său (supra, pct. 33 și 35), în momentul în care intenționa să se pregătească pentru adunarea comemorativă, și au considerat că reclamantul urma așadar să organizeze adunarea (supra, pct. 36).

93. Curtea admite că noțiunea „organizare” care figurează la art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991 se putea preta la diferite interpretări. Cu toate acestea, întrucât este probabil ca activități foarte diferite să fie incluse în această noțiune, ar fi nerealist să se aștepte ca legiuitorul național să întocmească o listă exhaustivă. În plus, prin însăși natura lor, activitățile de organizare a unei adunări sunt în mod necesar anterioare în timp față de

momentul efectiv al desfășurării adunării planificate. Prin urmare, Curtea consideră că modul de formulare a art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991 răspunde cerințelor calitative care decurg din jurisprudența sa.

94. În plus, Curtea este de părere că interpretarea acestei dispoziții de către instanțele interne în speță nu a fost nici arbitrară, nici imprevizibilă și că cel de-al doilea reclamant putea prevedea, în mod rezonabil în circumstanțele cauzei, că acțiunile sale ar putea intra în sfera noțiunii „organizare” și, prin urmare, să impună aplicarea art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991.

95. În acest context, Curtea consideră că trebuie să diferențieze cauza reclamantilor de cauza M.G.B, la care aceștia fac referire (supra, pct. 81). Potrivit documentelor puse la dispoziția sa, M.G.B. fusese inițial sancționat pentru că a „participat” la o adunare publică nedeclarată, neînregistrată sau interzisă – situație reglementată de art. 26 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 60/1991, nu pentru organizarea unei astfel de adunări (supra, pct. 39 și 40). Aspectul diferit al cauzei care îi privește pe reclamantii este justificat de calitățile respective distincte ale părților interesate din evenimentele din 1 decembrie 2010.

96. Având în vedere cele de mai sus, Curtea consideră că ingerința în exercitarea de către reclamantii a dreptului la libertatea de întrunire era „prevăzută de lege”, în sensul art. 11 § 2 din Convenție.

97. În măsura în care reclamantii contestă justețea concluziilor autorităților naționale potrivit cărora art. 5 alin. (2) și art. 9 din Legea nr. 60/1991 erau aplicabile faptelor speței, Curtea consideră că acest aspect trebuie să fie abordat în cadrul examinării necesității într-o societate democratică, în sensul art. 11 § 2 din Convenție, a ingerinței în exercitarea de către părțile interesate a dreptului lor la libertatea de întrunire [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Stankov și Organizația Macedoneană Unită Ilinden*, citată anterior, pct. 82; supra, pct. 103 – 117).

#### c) Cu privire la scopul ingerinței

98. Curtea reamintește că lista excepțiilor de la dreptul la libertatea de întrunire enumerate la art. 11 din Convenție este limitativă. Definierea acestor excepții este în mod necesar restrictivă și impune o interpretare restrictivă (*Sidiropoulos și alții împotriva Greciei*, 10 iulie 1998, pct. 38, *Culegere de hotărâri și decizii*, 1998-IV).

99. Având în vedere toate elementele de care dispune, Curtea admite că ingerința denunțată de reclamantii urmărea nu doar concilierea dreptului la libertatea de întrunire și drepturile și interesele juridice (inclusiv libertatea de circulație) ale altora, ci mai ales apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor.

**d) Cu privire la necesitatea ingerinței într-o societate democratică***i. Principii generale*

100. Principiile generale aplicabile în materie au fost astfel rezumate de Curte în hotărârea *Kudrevičius și alții* (citată anterior, pct. 142-146):

„142. Libertatea de întrunire pașnică, una dintre bazele unei societăți democratice, este însoțită de un număr de excepții care necesită o interpretare strictă, iar necesitatea de a o restrânge trebuie să fie stabilită în mod convingător. Atunci când examinează dacă restrângerile aplicate drepturilor și libertăților garantate de Convenție pot fi considerate «necesare într-o societate democratică», statele contractante beneficiază de o anumită marjă de apreciere, însă aceasta nu este nelimitată [*Barraco (împotriva Franței*, nr. 31684/05, pct. 42, 5 martie 2009)]. De altfel, este de competența Curții să se pronunțe definitiv asupra compatibilității acelei restrângeri cu Convenția și face asta în cadrul aprecierii circumstanțelor cauzei [*Osmani și alții împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei* (dec.), nr. 50841/99, CEDO 2001-X, și *Galstyan (împotriva Armeniei*, nr. 26986/03, pct. 114, 15 noiembrie 2007)].

143. Atunci când își exercită controlul, Curtea nu are sarcina să se substituie instanțelor interne competente, ci să verifice din perspectiva art. 11 deciziile pe care acestea le-au pronunțat. Nu rezultă că trebuie să se limiteze la a verifica dacă statul pârât a făcut uz de această competență cu bună-credință, cu atenție și în mod rezonabil: trebuie să analizeze ingerința în litigiu prin prisma ansamblului cauzei pentru a decide, după ce a stabilit că aceasta urmărea un «scop legitim», dacă răspundea unei «nevoi sociale imperioase» și, în special, dacă era proporțională cu scopul urmărit și dacă motivele invocate de autoritățile naționale pentru a o justifica erau «relevante și suficiente» [*Coster împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 24876/94, pct. 104, 18 ianuarie 2001; *Achouguian împotriva Armeniei* (MC), nr. 33268/03, pct. 89, 17 iulie 2008; *S. și Marper împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 30562/04 și 30566/04, pct. 101, CEDO 2008; *Barraco*, citată anterior, pct. 42, și *Kasparov și alții (împotriva Rusiei*, nr. 21613/07, pct. 86, 3 octombrie 2013)]. Astfel, Curtea trebuie să se convingă că autoritățile naționale au aplicat norme conforme cu principiile consacrate la art. 11 și, în plus, în baza unei aprecieri acceptabile a faptelor relevante [*Rai și Evans (împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 26258/07 și 26255/07, 17 noiembrie 2009), și *Gün și alții (împotriva Turciei*, nr. 8029/07, pct. 75, 18 iunie 2013); a se vedea, de asemenea, *Partidul Comunist Unificat din Turcia și alții împotriva Turciei*, 30 ianuarie 1998, pct. 47, *Culegere* 1998-I, și *Gerger împotriva Turciei* (MC), nr. 24919/94, pct. 46, 8 iulie 1999].

144. Proporționalitatea necesită punerea în balanță a imperativelor scopurilor enumerate la art. 11 § 2 cu cele ale liberei exprimări prin cuvinte, gesturi sau chiar tăcere a opiniilor persoanelor întrunite în stradă sau în alte spații publice [*Osmani și alții*, decizie citată anterior, *Skiba (împotriva Poloniei* (dec.), nr. 10659/03, 7 iulie 2009), *Fáber (împotriva Ungariei*, nr. 40721/08, pct. 41, 24 iulie 2012), și *Taranenko (împotriva Rusiei*, nr. 19554/05, pct. 65, 15 mai 2014)].

145. Libertatea de întrunire garantată de art. 11 din Convenție protejează, de asemenea, demonstrațiile care ar putea deranja sau nemulțumi persoanele opuse ideilor sau revendicărilor pe care doresc să le promoveze (*Stankov și Organizația Macedoneană Unită Ilinden*, citată anterior, pct. 86). Măsurile care afectează libertatea de întrunire și de exprimare, în afara cazurilor de instigare la violență sau de respingere a principiilor democratice – oricât de șocante și inacceptabile pot părea în opinia autorităților anumite puncte de vedere sau expresii folosite – fac un deserviciu democrației, ba chiar adeseori o pun în pericol [*Güneri și alții împotriva Turciei*,

nr. 42853/98 și alte 2 cereri, pct. 76, 12 iulie 2005, *Sergey Kuznetsov (împotriva Rusiei*, nr. 10877/04, pct. 45, 23 octombrie 2008, *Alekseyev (împotriva Rusiei*, nr. 4916/07 și alte 2 cereri, pct. 80, 21 octombrie 2010), *Fáber* (citată anterior), pct. 37, *Gün și alții* (citată anterior), pct. 70, și *Taranenko* (citată anterior), pct. 67].

146. Natura și severitatea pedepselor aplicate sunt, de asemenea, elemente care trebuie luate în considerare la aprecierea proporționalității ingerinței în raport cu scopul pe care îl urmărește [*Öztürk împotriva Turciei* (MC), nr. 22479/93, pct. 70, CEDO 1999-VI, *Osmani și alții*, decizie citată anterior, și *Gün și alții*, citată anterior, pct. 82]. Sancțiunile care au caracter penal necesită o justificare specială (*Rai și Evans*, decizie citată anterior). [...]”

*ii. Aplicarea acestor principii în speță*

101. Cu titlu preliminar, Curtea observă că reclamanții au fost sancționați în temeiul art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991, potrivit căruia constituie contravenții „organizarea și desfășurarea de adunări publice nedeclarate, neînregistrate sau interzise” (supra, pct. 44), pentru organizarea unei adunări interzise. Chiar dacă art. 5 alin. (2) din Legea nr. 60/1991, care interzice organizarea simultană a două adunări publice distincte în același loc, nu a fost menționat în mod expres în textul proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, din acestea reiese că adunarea organizată de reclamanți încălca acest text de lege (supra, pct. 23 și 28). În cadrul examinării legalității și temeiniciei acestor procese-verbale, pe lângă motivele menționate în acestea, instanțele naționale au indicat în cazul celor doi reclamanți că această adunare era contrară art. 9 din Legea nr. 60/1991, dispoziție care interzice organizarea de adunări publice care urmăresc, printre altele, propagarea ideilor de natură fascistă și/sau șovină, defăimarea țării și a națiunii și incitarea la ură națională (supra, pct. 27, 36 și 90 *in fine*).

102. Potrivit jurisprudenței Curții, o instanță superioară sau supremă poate, în anumite cazuri, să anuleze încălcarea inițială a unei clauze a Convenției: acesta este exact motivul existenței normei de a epuiza căile de atac interne, prevăzută la art. 35 § 1 din Convenție [*Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN și alții împotriva Bulgariei* (nr. 2), nr. 41561/07 și 20972/08, pct. 80, 18 octombrie 2011, și *Okkallı împotriva Turciei*, nr. 52067/99, pct. 77, CEDO 2006 XII (extrase)]. În consecință, Curtea va examina motivele speciale invocate de autoritățile naționale pentru a justifica ingerința.

α) Motivele invocate pentru a justifica ingerința

- *Imposibilitatea de a organiza simultan și în același loc adunări publice*

103. Curtea observă că, pentru a justifica sancțiunile aplicate reclamanților, autoritățile naționale au menționat în procesele-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor că părțile interesate organizaseră o adunare în pofida faptului că aceasta nu fusese aprobată din cauza desfășurării, în același loc, a unei alte adunări publice. Acest motiv, prevăzut



la art. 5 alin. (2) din Legea nr. 60/1991, a fost ulterior confirmat de instanțele interne.

104. Curtea observă că art. 5 alin. (2) din Legea nr. 60/1991 face parte dintre dispozițiile generale adoptate de legiuitorul român pentru organizarea oricărei adunări publice, indiferent de caracterul acesteia. Acest text de lege precizează cu claritate că adunările publice nu pot avea loc în același timp și în același loc, rațiunea fiind aceea de a preveni eventuale dificultăți care ar decurge din organizarea concomitentă a mai multor manifestații (supra, pct. 99). În opinia Curții, este vorba despre o interdicție cu un conținut neutru.

105. Adoptarea unei legislații care urmărește să păstreze un echilibru între aceste interese concurente ține, în opinia Curții, de marja de apreciere a statelor: reglementările de acest tip în materie de organizare de manifestații publice nu intră în sine în conflict cu principiile consacrate la art. 11, întrucât nu constituie o restrângere disimulată a libertății de întrunire pașnică, protejată de Convenție (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Éva Molnár împotriva Ungariei*, nr. 10346/05, pct. 37, 7 octombrie 2008, care privea cerința de notificare prealabilă a unei adunări pe domeniul public).

106. În speță, dat fiind că reclamantii și-au întemeiat demersurile pe dispozițiile Legii nr. 60/1991, care era accesibilă oricărui cetățean (supra, pct. 89), nu este nerezonabil să se considere că părțile interesate aveau cunoștința de conținutul art. 5 alin. (2) din respectiva lege și, prin urmare, de cerința impusă de această normă. Curtea reamintește că este important ca organizatorii de evenimente și participanții la acestea să se plieze regulilor jocului democratic, ai căror actori sunt, respectând reglementările în vigoare (*Balçık și alții împotriva Turciei*, nr. 25/02, pct. 49, 29 noiembrie 2007; a se vedea, de asemenea, *mutatis mutandis*, *Éva Molnár*, citată anterior, pct. 41).

107. În continuare, trebuie să se observe că primăria, prin scrisoarea sa din 19 octombrie 2010 (supra, pct. 12) atrăsese atenția celui de-al doilea reclamant cu privire la dispozițiile legale aplicabile și, prin urmare, cu privire la caracterul contrar legii al adunării comemorative, dacă aceasta ar fi fost organizată de părțile interesate în locul dorit. Curtea deduce de aici că autoritățile naționale au oferit astfel reclamantilor posibilitatea de a schimba locul adunării comemorative și de a o face conformă cu legea.

108. Curtea reiterează că autoritățile naționale dispun de o largă putere de apreciere atunci când stabilesc măsurile adecvate care trebuie luate pentru prevenirea tulburării ordinii publice în cadrul unei adunări (*Fáber*, citată anterior, pct. 47). Cu toate acestea, reamintește că o situație nelegală nu justifică în sine o atingere adusă libertății de întrunire (*Oya Ataman împotriva Turciei*, nr. 74552/01, pct. 39, CEDO 2006-XIV, și *Malofeyeva împotriva Rusiei*, nr. 36673/04, pct. 136, 30 mai 2013). Date fiind acestea, limitele de toleranță ale autorităților în ceea ce privește o adunare nelegală depind de circumstanțele specifice ale cauzei (a se vedea, în acest sens, *Frumkin împotriva Rusiei*, nr. 74568/12, pct. 97, 5 ianuarie 2016).

109. În această privință, Curtea ia act de faptul că evenimentele organizate de primărie la 1 decembrie 2010 erau de mare amploare și că erau prevăzute participarea a aproximativ 10 000 de persoane și blocarea traficului rutier (supra, pct. 20). Deși nu li se reproșează reclamanzilor niciun comportament violent, Curtea poate să înțeleagă, în circumstanțele foarte particulare ale cauzei, că este posibil ca autoritățile să se fi temut de o deteriorare rapidă a situației (supra, pct. 115). În speță, și în special din cauza amplitudinii manifestațiilor legal prevăzute (supra, pct. 8, 9 și 20), Curtea admite că nu le era ușor autorităților naționale să asigure, în deplină siguranță, desfășurarea simultană a două adunări publice în același sector al orașului.

110. Pe de altă parte, având în vedere formularea art. 5 alin. (2) din Legea nr. 60/1991, care vizează toate adunările publice „indiferent de caracterul acestora”, precum și scopul urmărit, Curtea admite explicația Guvernului potrivit căreia toate activitățile, inclusiv cele comerciale, puteau intra în domeniul de aplicare al respectivei dispoziții (supra, pct. 69).

111. De asemenea, Curtea consideră că refuzul deliberat al reclamanzilor de a se conforma normelor aplicabile de drept intern constituia un comportament care făcea ca adunarea planificată să fie contrară dreptului național. În acest context, consideră că motivul întemeiat pe art. 5 alin. (2) din Legea nr. 60/1991, invocat pentru a justifica ingerința în exercitarea de către reclamanzii a dreptului lor la libertatea de întrunire, era pertinent, și nu arbitrar.

– *Caracterul nelegal al adunării ca urmare a interdicției prevăzute la art. 9 lit. a) din Legea nr. 60/1991*

112. În continuare, Curtea observă că, pentru a califica adunarea comemorativă în litigiu drept „interzisă” și pentru a consolida astfel necesitatea de a impune sancțiuni persoanelor interesate, instanțele naționale au făcut trimitere, în cazul celor doi reclamanzii, la art. 9 lit. a) din Legea nr. 60/1991, având în vedere obiectul comemorării (supra, pct. 90 *in fine* și 101).

113. Curtea subliniază că libertatea de întrunire urmărește în special să asigure dezbaterea publică și să permită libera exprimare a protestului (*Kudrevičius și alții*, citată anterior, pct. 86). Protejarea opiniilor și a libertății de exprimare constituie unul dintre obiectivele libertății de întrunire și de asociere consacrate de art. 11 (*Stankov și Organizația Macedoneană Unită Ilinden*, citată anterior, pct. 85). Restricțiile aduse libertății de întrunire bazate pe conținutul mesajului pe care organizatorii unei manifestații intenționează să îl transmită trebuie să fie supuse celui mai strict control al Curții (*Primov și alții*, citată anterior, pct. 135).

114. În speță, Curtea observă că instanțele naționale au ținut seama de semnificația istorică a Batalionului *Szekely*, precum și de calitatea reclamanzilor de membri ai comunității secuilor (supra, pct. 27 și 35). Instanțele interne au acordat o atenție deosebită faptului că unul dintre participanții la adunarea comemorativă, care îi însoțeau pe reclamanzii,

arborau însemne care purtau numele Albert Wass. Trebuie menționat aici că instanțele naționale au fost de acord că trimiterea la numele Albert Wass și la ce reprezenta această personalitate în România putea pune sub semnul întrebării scopul adunării comemorative, (supra, pct. 27), impunea clarificări cu privire la scopul acestei adunări (supra, pct. 35) și putea chiar face ca adunarea să fie interzisă prin lege, pe motiv de propagandă de idei fasciste.

115. Curtea subliniază că a afirmat anterior că idei sau comportamente nu pot fi excluse de la protecția Convenției doar pentru că sunt susceptibile să creeze un sentiment de neliniște în rândul grupurilor de cetățeni sau pentru că anumite persoane se pot simți jignite (a se vedea, în ceea ce privește art. 10, *Vajnai împotriva Ungariei*, nr. 33629/06, pct. 57, CEDO 2008, și, în ceea ce privește art. 11, *Vona împotriva Ungariei*, nr. 35943/10, pct. 63, CEDO 2013). Cu toate acestea, în speță, Curtea poate înțelege că, în contextul celebrării Zilei Naționale a României, organizarea adunării comemorative în litigiu, pe care reclamantul dorea să o organizeze utilizând simboluri care puneau sub semnul întrebării scopul real al comemorării, putea genera o anumită tensiune socială propice violenței, dată fiind sensibilitatea deosebită a opiniei publicului față de ideile părților interesate, care puteau fi percepute ca fiind contrare celor care făcuseră deja obiectul altor manifestații publice.

116. Curtea repetă că le revine, în primul rând, autorităților naționale, în special instanțelor, sarcina de a interpreta și de a aplica dreptul intern (a se vedea, printre multe altele, *Lehiux și Isorni împotriva Franței*, 23 septembrie 1998, pct. 50, *Culegere* 1998-VII, precum și jurisprudența citată supra, la pct. 87). Curtea are doar sarcina de a verifica deciziile adoptate de autorități în virtutea puterii lor de apreciere. În acest sens, trebuie să fie convinsă că acestea sunt bazate pe o apreciere acceptabilă a faptelor relevante (a se vedea, din perspectiva art. 10 din Convenție, *Incal împotriva Turciei*, 9 iunie 1998, pct. 48, *Culegere* 1998-IV). În circumstanțele prezentei cauze, Curtea nu poate considera nerezonabile sau arbitrare concluziile la care au ajuns instanțele române în ceea ce privește consolidarea justificării sancțiunilor aplicate reclamantilor prin caracterul contrar al adunării cu art. 9 lit. a) din Legea nr. 60/1991.

117. În sfârșit, Curtea ia act de faptul că, deși faptele în litigiu imputate reclamantilor nu conțin toate elementele necesare pentru a constitui o infracțiune în sensul dreptului penal (supra, pct. 43), nu este mai puțin adevărat că acestea pot constitui o contravenție, clasificare distinctă reglementată de Legea nr. 60/1991. Lipsa unei încadrări penale nu înlătură caracterul periculos pentru ordinea publică al faptelor în cauză.

#### β) Importanța ingerinței

118. În ceea ce privește impactul măsurii incriminate, Curtea constată, în primul rând, că, în speță, reclamantilor nu li s-a impus o interdicție absolută de a manifesta.

119. În continuare, relevă că, dacă data adunării era esențială pentru părțile interesate (supra, pct. 10), acestea din urmă nu au explicat în ce mod ar fi fost de o anumită importanță locurile pe care le planificaseră pentru organizarea adunării comemorative sau din ce motiv nu era adecvat un alt loc decât centrul orașului (a se vedea, pentru o situație contrară, *Stankov și Organizația Macedoneană Unită Ilinden*, citată anterior, pct. 109).

120. Observă, în sfârșit, că întrucât statele au dreptul să stabilească dispoziții generale în ceea ce privește organizarea de adunări publice pentru a proteja ordinea publică, trebuie să poată aplica sancțiuni celor care organizează adunări care nu îndeplinesc această cerință sau care participă la astfel de adunări. Imposibilitatea de a impune astfel de sancțiuni ar face iluzorie puterea statului de a impune respectarea legilor sale [a se vedea, *mutatis mutandis, Kuvivicius și alții*, citată anterior, pct. 149, și *Ziliberberg împotriva Moldovei* (dec.) nr. 61821/00, 4 mai 2004].

121. Se pare că, în speță, gruparea de jandarmi mobilă le-a aplicat reclamanților amenzi contravenționale. Cuantumul amenzilor, deși diferite pentru cei doi reclamanți, erau în limitele celor prevăzute de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 60/1991 (supra, pct. 44). Reclamanții nu susțin că aceste amenzi erau convertibile în pedeapsa cu închisoarea, în caz de neplată. De altfel, părțile interesate au avut ocazia să conteste legalitatea și temeinicia amenzilor, precum și cuantumul acestora în fața instanțelor naționale și, în consecință, au beneficiat de garanții procedurale care să împiedice impunerea de sancțiuni abuzive.

122. În ceea ce privește diferența dintre cuantumul amenzilor aplicate celor doi reclamanți (aproximativ 2 200 de euro pentru primul și 1 100 de euro pentru cel de-al doilea – supra, pct. 23 și 28), Curtea, sensibilă la caracterul subsidiar al misiunii sale, nu poate repune în discuție măsura sancțiunilor confirmate de instanțele naționale. Observă că, în speță, sancțiunile au fost impuse prin intermediul unor procese-verbale distincte semnate de doi agenți diferiți și că au făcut obiectul a două proceduri separate, ceea ce poate explica diferența dintre cuantumul amenzilor, acest fapt fiind expresia aprecierii făcute de autoritățile naționale implicate. În plus, observă că primul reclamant a menționat această diferență în fața judecătorei, care a hotărât că sancțiunea aplicată acestui reclamant era „necesară” și „suficientă” (supra, pct. 24 și 25).

#### χ) Concluzie

123. Curtea observă că autoritățile naționale au furnizat două motive relevante și suficiente de natură să justifice ingerința în exercitarea dreptului la libertatea de întrunire al reclamanților (supra, pct. 111 și 116). Având în vedere toate cele de mai sus, și în lumina ansamblului circumstanțelor prezentei cauze, Curtea consideră că autoritățile naționale nu și-au depășit marja de apreciere și că sancțiunile denunțate de părțile interesate pot fi

considerate „necesare într-o societate democratică” și „proporționale cu scopul urmărit”.

124. Prin urmare, în speță, nu a fost încălcat art. 11 din Convenție.

### III. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 14 DIN CONVENȚIE COROBORAT CU ART. 11 DIN CONVENȚIE (CEREREA NR. 68028/14)

125. Cel de-al doilea reclamant susține că a suferit o discriminare în ceea ce privește exercitarea dreptului său la libertatea de întrunire, garantat de art. 11 din Convenție, pe motiv de apartenență la o minoritate etnică a țării. Invocă art. 14 din Convenție, ale cărui părți relevante în speță sunt redactate după cum urmează:

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de [...] Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special pe [...] apartenența la o minoritate națională, [...] sau orice altă situație.”

#### **A. Argumentele părților**

##### *1. Guvernul*

126. Guvernul pledează că cel de-al doilea reclamant nu a suferit nicio discriminare care să decurgă din apartenența sa la o minoritate etnică. În opinia sa, dispozițiile legale care stăteau la baza deciziilor administrative și judiciare adoptate în speță aveau un caracter general și erau aplicabile oricărui tip de adunare publică. Astfel, argumentele invocate de autoritățile naționale pentru a confirma proporționalitatea sancțiunii aplicate reclamantului respectiv nu vizaseră originea etnică a acestuia din urmă, ci comportamentele sale publice.

##### *2. Cel de-al doilea reclamant*

127. Cel de-al doilea reclamant susține că a făcut obiectul unui tratament diferit bazat pe apartenența sa la o minoritate etnică în raport cu persoane aflate în situații similare, ținând seama de sancțiunea contravențională care i-a fost aplicată și de faptul că a fost împiedicat să organizeze adunarea comemorativă. Acesta susține că, în speță, organizarea adunării comemorative a fost întreruptă de autorități pe motiv că, printre altele, unul dintre membrii grupului din care făcea parte purta un steag secuiesc, simbol al apartenenței sale etnice. Or, în aceeași zi, cetățenii arboraseră steagul României și nu fuseseră interpelați de forțele de ordine. De asemenea, în alte circumstanțe, fuseseră organizate adunări comemorative de către mișcarea de extremă dreaptă „Noua Dreaptă”, fără cerința, din partea autorităților, unei autorizații prealabile (supra, pct. 32).

128. În sfârșit, cel de-al doilea reclamant menționează existența unui aviz favorabil emis de consiliul local al municipiului Târgu Secuiesc în favoarea unui terț, asociația „Szent Laszlo Serege” din același oraș, pentru organizarea, la 1 decembrie 2014, a unei adunări publice în memoria Batalionului *Szekely*.

## **B.Motivarea Curții**

### *1. Cu privire la aplicabilitatea art. 14 din Convenție coroborat cu art. 11 din Convenție*

129. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, art. 14 completează celelalte clauze normative ale Convenției și ale protocoalelor sale. Art. 14 nu are o existență independentă deoarece este valabil numai pentru „exercitarea drepturilor și libertăților” pe care aceste clauze le garantează. Bineînțeles, poate fi luat în considerare chiar și fără o încălcare a cerințelor lor și, în această măsură, are o însemnătate autonomă, dar nu s-ar putea aplica dacă faptele în litigiu nu intră sub incidența cel puțin a uneia din clauzele respective. Interzicerea discriminării pe care art. 14 o consacră depășește așadar exercitarea drepturilor și libertăților pe care fiecare stat este obligat să le garanteze prin Convenție și protocoalele acesteia. Aceasta se aplică și drepturilor adiționale ce țin de domeniul de aplicare general al oricărui articol din Convenție, pe care statul a decis din proprie inițiativă să le protejeze [*Molla Sali împotriva Greciei* (MC), nr. 20452/14, pct. 123, 19 decembrie 2018].

130. În speță, Curtea a stabilit deja că sancțiunea aplicată celui de-al doilea reclamant și imposibilitatea în care s-a aflat de a organiza adunarea comemorativă intră în domeniul de aplicare al art. 11 din Convenție (supra, pct. 66-83), ceea ce este suficient pentru ca art. 14 din Convenție să devină aplicabil.

### *2. Cu privire la respectarea art. 14 din Convenție coroborat cu art. 11 din Convenție*

131. Curtea reamintește că, pentru ca o problemă să se ridice în temeiul art. 14 din Convenție, trebuie să existe o diferență în tratamentul persoanelor aflate în situații similare sau comparabile [a se vedea, printre multe altele, *Molla Sali*, citată anterior, pct. 133, și *Konstantin Markin împotriva Rusiei* (MC), nr. 30078/06, pct. 125, CEDO 2012].

132. În ceea ce privește sarcina probei în temeiul art. 14 din Convenție, Curtea a hotărât deja că, atunci când un reclamant a stabilit existența unei diferențe de tratament, îi incumbă Guvernului obligația să demonstreze că această diferență de tratament era justificată [*D.H. și alții împotriva Republicii Cehe* (MC), nr. 57325/00, pct. 177, CEDO 2007-IV].

133. Nu orice diferență de tratament implică, totuși, automat încălcarea art. 14. Doar diferențele de tratament bazate pe o caracteristică identificabilă,

sau „situație”, pot fi considerate discriminatorii în sensul art. 14. Cu privire la acest aspect, Curtea reamintește că, în jurisprudența sa, interpretează în general într-un sens larg expresia „altă situație” și că interpretarea acesteia nu se limitează la caracteristici care au un caracter personal, în sensul că sunt intrinseci sau inerente persoanei (*Molla Sali*, citată anterior, pct. 134 și jurisprudența citată acolo).

134. În speță, Curtea observă că din procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției din 1 decembrie 2010 (supra, pct. 28) rezultă că cel de-al doilea reclamant a fost sancționat pentru organizarea unei adunări comemorative, deși fusese informat că adunările publice nu puteau avea loc în același timp în același loc. Astfel cum a explicat deja mai sus (supra, pct. 103), această ipoteză intră în domeniul de aplicare al art. 5 alin. (2) din Legea nr. 60/1991.

135. Or, în primul rând, Curtea relevă că cel de-al doilea reclamant nu a demonstrat în fața sa că persoane aflate în aceeași situație cu a sa – și anume, persoanele care doreau să organizeze adunări comemorative contrare art. 5 alin. (2) din Legea nr. 60/1991 – nu au fost sancționate de autorități.

136. În al doilea rând, observă că nu purtarea în sine a unui steag de către unul dintre membrii grupului din care făcea parte persoana interesată a condus la sancționarea acesteia din urmă, ci organizarea unei adunări comemorative cu încălcarea art. 5 alin. (2). În fapt, purtarea steagului nu era decât un element factual, menționat în procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției (supra, pct. 28) care a permis autorităților să stabilească că era vorba într-adevăr de organizarea unei adunări; în plus, dispoziția sus-menționată este un text de lege cu aplicare generală, redactat cu preocuparea de a-i asigura neutralitatea, cu scopul de a garanta respectarea ordinii publice (supra, pct. 104).

137. În ceea ce privește motivele avansate de instanțele interne pentru admiterea sancțiunii aplicate, trebuie observat că acestea nu și-au bazat deciziile pe originea etnică a celui de-al doilea reclamant, ci au identificat elemente factuale susceptibile să permită stabilirea organizării unei adunări comemorative și să pună la îndoială scopul legal al acestei adunări.

138. Prin urmare, Curtea consideră că nu s-a demonstrat, chiar dacă în speță ar fi existat o diferență de tratament, că aceasta se baza pe apartenența la un grup etnic a celui de-al doilea reclamant. Rezultă că acest capăt de cerere este vădit nefondat și trebuie respins în conformitate cu art. 35 § 3 lit. a) și art. 35 § 4 din Convenție.

## PENTRU ACESTE MOTIVE, ÎN UNANIMITATE, CURTEA

1. *Decide* să conexeze cererile;

HOTĂRÂREA CSISZER ȘI CSIBI ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

2. *Declară* capătul de cerere formulat în temeiul art. 11 din Convenție, comun celor două cereri, admisibil, iar restul capetelor de cerere din cererea nr. 68028/14 inadmisibile;
3. *Hotărăște* că nu a fost încălcat art. 11 din Convenție.

Redactată în limba franceză, apoi comunicată în scris la 5 mai 2020, în temeiul art. 77 § 2 și art. 77 § 3 din Regulament.

Andrea Tamietti

Jon Fridrik Kjølbro

Grefier

Președinte