



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
30 septembre 2020
Français
Original : anglais

Comité des droits de l'homme

Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2461/2014*, **

<i>Communication présentée par :</i>	Mikhail Timoshenko et consorts (représentés par Mikhail Timoshenko)
<i>Victime(s) présumée(s) :</i>	Les auteurs
<i>État partie :</i>	Bélarus
<i>Date de la communication :</i>	7 mai 2014 (date de la lettre initiale)
<i>Références :</i>	Décision prise en application de l'article 92 du règlement intérieur du Comité, communiquée à l'État partie le 29 septembre 2014 (non publiée sous forme de document)
<i>Date des constatations :</i>	23 juillet 2020
<i>Objet :</i>	Refus d'autoriser la tenue d'une réunion pacifique ; liberté d'expression ; recours utile
<i>Question(s) de procédure :</i>	Épuisement des recours internes ; présentation d'une communication par un tiers au nom d'une victime présumée
<i>Question(s) de fond :</i>	Liberté d'expression ; droit de réunion pacifique ; recours utile
<i>Article(s) du Pacte :</i>	2 (par. 2 et 3), 19 et 21
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	1 ^{er} et 5 (par. 2 b))

* Adoptées par le Comité à sa 129^e session (29 juin-24 juillet 2020).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Furuya Shuichi, Bamariam Koita, Marcia V.J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Hélène Tigroudja, Andreas Zimmermann et Gentian Zyberi.



1. Les auteurs de la communication sont Mikhail Timoshenko, né en 1930, Vladimir Katsora, né en 1957, Vasily Polyakov, né en 1969, Vladimir Nepomnyashchikh, né en 1952, Andrey Tolchin, né en 1959, Yekaterina Tolchina, née en 1975, Leonid Sudalenko, né en 1966, Vladimir Shitikov, né en 1946, Zinaida Shumilina, née en 1952, Natalya Shchukina, née en 1944, Eduard Nelubovich, né en 1962, et Aleksandr Protsko, né en 1953, tous de nationalité biélorussienne. Ils affirment que l'État partie a violé les droits qu'ils tiennent des articles 19 et 21 du Pacte, lus conjointement avec l'article 2 (par. 2 et 3). Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 30 décembre 1992. Les auteurs sont représentés par M. Timoshenko.

Rappel des faits présentés par les auteurs

2.1 Le 15 avril 2013, les auteurs ont demandé au Comité exécutif de la ville de Gomel l'autorisation d'organiser 12 piquets de 20 personnes chacun en différents lieux de la ville, le 7 mai 2013. Le but de ces piquets était d'attirer l'attention du public sur le fait qu'aucune enquête pénale digne de ce nom n'avait été ouverte sur les disparitions de personnalités politiques du Bélarus.

2.2 Le 29 avril 2013, le Comité exécutif de la ville de Gomel a refusé d'accorder l'autorisation demandée au motif que les critères fixés dans la décision n° 299 relative à l'organisation de manifestations publiques à Gomel, qu'il avait rendue le 2 avril 2008 au titre de la loi de 1997 sur les manifestations publiques, n'étaient pas respectés. Les autorités ont aussi relevé que les auteurs souhaitaient organiser leurs manifestations dans des lieux autres que ceux prévus dans la décision n° 299 du Comité exécutif et qu'ils n'avaient pas conclu avec la municipalité les contrats nécessaires pour le maintien de la sécurité, l'assistance médicale et le nettoyage.

2.3 Le 7 mai 2013, les auteurs ont contesté la décision du Comité exécutif devant le tribunal du district central de Gomel, qui les a déboutés le 27 août 2013. Le tribunal a conclu que la décision du Comité exécutif était conforme à la loi sur les manifestations publiques et donc légale. Le 31 août 2013, les auteurs ont saisi le tribunal régional de Gomel d'un recours en annulation de la décision du tribunal du district. Leur recours a été rejeté le 26 septembre 2013. Le 3 décembre 2013, les auteurs ont saisi le Président du tribunal régional de Gomel et, le 25 février 2014, le Président de la Cour suprême du Bélarus de demandes de réexamen de la décision du tribunal régional de Gomel au titre de la procédure de contrôle. Ils ont été déboutés le 20 février 2014 et le 16 avril 2014. Les auteurs n'ont pas prié les services du Procureur d'engager une procédure de contrôle, car ils estimaient que ce mécanisme ne constituait pas un recours interne utile¹.

Teneur de la plainte

3.1 Les auteurs soutiennent que le rejet par les autorités nationales de leur demande d'autorisation d'organiser des piquets constitue une violation des droits qu'ils tiennent des articles 19 et 21 du Pacte, lus conjointement avec l'article 2 (par. 2 et 3).

3.2 Ils expliquent que ni le Comité exécutif de la ville de Gomel ni les tribunaux n'ont examiné la question de savoir si les restrictions imposées à leurs droits par la décision n° 299 étaient justifiées par la nécessité de protéger la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui. Ils soutiennent qu'en disposant que les manifestations publiques organisées à Gomel – une ville de 500 000 habitants – ne peuvent se tenir qu'en un unique lieu éloigné et à condition que les organisateurs aient au préalable conclu des contrats de prestation de services avec la municipalité, la décision n° 299 restreint inutilement les droits consacrés par les articles 19 et 21 du Pacte et porte atteinte à leur fondement même. Ils précisent que, le 15 août 2013, la décision n° 299 a été remplacée par la décision n° 775, qui prévoit deux lieux permanents pour la tenue de manifestations publiques, et non plus un seul. Cependant, ces deux nouveaux lieux se trouvent eux aussi à la périphérie de Gomel.

¹ Les auteurs renvoient à l'affaire *Tulzhenkova c. Bélarus* (CCPR/C/103/D/1838/2008).

3.3 Les auteurs avancent qu'en ratifiant le Pacte, l'État partie s'est engagé à respecter et à garantir à tous les individus les droits reconnus dans le Pacte, ainsi qu'à adopter toutes mesures d'ordre législatif ou autre propres à donner effet auxdits droits (art. 2). Ils soutiennent que l'État partie ne respecte pas les obligations mises à sa charge par l'article 2 (par. 2) du Pacte, lu conjointement avec les articles 19 et 21, car la loi sur les manifestations publiques contient des dispositions vagues et ambiguës. Par exemple, l'article 9 de cette loi donne aux responsables des comités exécutifs locaux toute discrétion pour déterminer, définitivement et sans avoir à justifier leur choix, où les réunions pacifiques peuvent être organisées.

3.4 Les auteurs prient le Comité de recommander à l'État partie de mettre sa législation, en particulier la loi sur les manifestations publiques et la décision n° 775 du Comité exécutif de Gomel, en conformité avec les normes internationales énoncées aux articles 19 et 21 du Pacte.

Observations de l'État partie sur la recevabilité

4.1 Dans une note verbale datée du 10 octobre 2014, l'État partie a contesté la recevabilité de la communication. Il indique qu'en tant qu'État partie au Protocole facultatif, il reconnaît la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation d'un des droits énoncés dans le Pacte. Par contre, il ne reconnaît pas la compétence du Comité pour examiner des communications soumises au nom de tierces personnes. Il soutient que l'auteur de la présente communication n'est pas habilité par l'article premier du Protocole facultatif à représenter les intérêts de 11 autres particuliers.

4.2 De plus, l'État partie relève que l'auteur n'a pas épuisé tous les recours internes disponibles. Il fait observer qu'il n'est pas question de recours internes « utiles » dans le Protocole facultatif et que ce sont tous les recours internes disponibles que l'auteur devrait avoir épuisés en vertu des articles 2 et 5 (par. 2 b)) de cet instrument.

4.3 En outre, l'auteur est âgé de 84 ans. Les personnes de cet âge écrivent généralement en usant d'un style et de mots simples. Or, la présente communication regorge de termes juridiques et de renvois à la jurisprudence du Comité, ce qui porte à croire que l'auteur ne l'a pas rédigée « de sa propre initiative ».

4.4 En conclusion, l'État partie considère que l'auteur n'a pas démontré que la procédure judiciaire relative aux violations présumées de ses droits au titre du Pacte était inéquitable.

Commentaires de l'auteur sur les observations de l'État partie

5.1 Le 6 janvier 2015, les auteurs ont fait observer que, selon la jurisprudence du Comité, l'expression « auteur d'une communication » peut désigner un nombre illimité de particuliers prétendant être victimes d'une violation de leurs droits². Ils signalent qu'en reconnaissant la compétence du Comité pour adopter des constatations, l'État partie reconnaît aussi les normes, la jurisprudence et les méthodes de travail du Comité.

5.2 En ce qui concerne le non-épuisement des recours internes, les auteurs font observer que, selon la jurisprudence du Comité, les recours internes doivent non seulement être disponibles, mais aussi utiles. Or, pour être utile, un recours doit pouvoir remédier directement à la situation contestée et offrir une chance raisonnable d'obtenir gain de cause. Les auteurs font également observer que, le Comité ne reconnaissant pas, dans sa jurisprudence, le réexamen au titre de la procédure de contrôle comme un recours utile, ils n'ont pas saisi le Bureau du Procureur à cette fin.

5.3 Les auteurs font savoir qu'en affirmant que les personnes âgées s'expriment en des termes simples, l'État partie a offensé toutes les personnes âgées du Bélarus. M. Timoshenko a demandé au Ministère des affaires étrangères de présenter des excuses à cet égard.

² Les auteurs renvoient à *Kalyakin c. Bélarus* (CCPR/C/112/D/2153/2012).

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

6.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité doit, conformément à l'article 97 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable au regard du Protocole facultatif.

6.2 Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément à l'article 5 (par. 2 a)) du Protocole facultatif, que la même question n'était pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

6.3 L'État partie affirme que les auteurs n'ont pas épuisé les recours internes. Le Comité prend note que les auteurs ont contesté la décision du tribunal du district central de Gomel devant le tribunal régional de Gomel, le 27 août 2013, et qu'ils ont été déboutés le 26 septembre 2013. Les auteurs ont ensuite saisi le Président du tribunal régional de Gomel et le Président de la Cour suprême du Bélarus de demandes de réexamen de la décision au titre de la procédure de contrôle, mais leurs deux recours ont été rejetés, respectivement le 20 février 2014 et le 16 avril 2014. Dans ce contexte, et en l'absence d'informations précises de l'État partie sur les recours dont les auteurs peuvent encore se prévaloir, le Comité considère qu'il n'est pas empêché par l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif d'examiner la présente communication.

6.4 Le Comité prend également note du grief des auteurs, qui affirment que les droits qu'ils tiennent des articles 19 et 21 du Pacte, lus conjointement avec l'article 2 (par. 2), ont été violés. Il renvoie à sa jurisprudence indiquant que les dispositions de l'article 2 du Pacte énoncent une obligation générale à la charge des États parties et ne peuvent pas être invoquées isolément dans une communication présentée en vertu du Protocole facultatif. Le Comité considère en outre que les dispositions de l'article 2 ne peuvent pas être invoquées dans une communication soumise en vertu du Protocole facultatif en conjonction avec d'autres articles du Pacte, sauf lorsque le non-respect par l'État partie de ses obligations au titre de l'article 2 est la cause immédiate d'une violation distincte du Pacte portant directement atteinte à la personne qui se dit victime³. Le Comité note toutefois que les auteurs ont déjà allégué une violation des droits qu'ils tiennent des articles 19 et 21, qui résulterait de l'interprétation et de l'application des lois en vigueur dans l'État partie, et estime que l'examen d'un manquement de l'État partie aux obligations générales découlant de l'article 2 (par. 2) du Pacte, lu conjointement avec les articles 19 et 21, n'est pas différent de l'examen d'une violation des droits des auteurs au titre des articles 19 et 21 du Pacte. En conséquence, le Comité considère que les griefs des auteurs à ce propos sont incompatibles avec l'article 2 du Pacte et irrecevables au regard de l'article 3 du Protocole facultatif.

6.5 Le Comité considère également que les auteurs n'ont pas suffisamment étayé les griefs qu'ils tirent des articles 19 et 21 du Pacte, lus conjointement avec l'article 2 (par. 3), et déclare donc cette partie de la communication irrecevable.

6.6 Le Comité considère que les auteurs ont suffisamment étayé les griefs qu'ils tirent des articles 19 et 21 du Pacte aux fins de la recevabilité, en indiquant que leurs droits avaient été restreints par les autorités et que ni le Comité exécutif de la ville de Gomel ni les tribunaux n'avaient examiné la question de savoir si les restrictions imposées à leurs droits par la décision n° 299 du Comité exécutif étaient justifiées par la nécessité de protéger la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui. En conséquence, il déclare la communication recevable et procède à son examen quant au fond.

³ Par exemple, *Koreshkov c. Bélarus* (CCPR/C/121/D/2168/2012), par. 7.4; et *Zhukovsky c. Bélarus* (CCPR/C/127/D/2724/2016), par. 6.4.

Examen au fond

7.1 Conformément à l'article 5 (par. 1) du Protocole facultatif, le Comité a examiné la présente communication en tenant compte de toutes les informations que lui ont communiquées les parties.

7.2 Le Comité prend note du grief des auteurs, qui soutiennent que la décision n° 299 du Comité exécutif de Gomel restreint indûment le droit à la liberté d'expression et le droit de réunion pacifique en ce qu'elle impose aux organisateurs de manifestations publiques l'obligation de conclure des contrats de prestation de services avec la municipalité et prévoit que toutes les manifestations publiques organisées à Gomel, une ville de 500 000 habitants, doivent avoir lieu dans un même lieu éloigné. Le Comité prend note également de l'argument des auteurs selon lequel, en appliquant la décision n° 299 à leur égard sans avoir examiné la nécessité de limiter l'exercice de leurs droits, le Comité exécutif a restreint de manière injustifiée les droits consacrés par les articles 19 et 21 du Pacte.

7.3 Le Comité renvoie à son observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, où il est dit que la liberté d'opinion et la liberté d'expression sont des conditions indispensables au développement complet de l'individu, sont essentielles pour toute société et constituent le fondement de toute société libre et démocratique (par. 2). Le Comité rappelle que l'article 19 (par. 3) du Pacte autorise certaines restrictions, qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et être nécessaires : a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui, et b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. Les restrictions à l'exercice des libertés d'opinion et d'expression doivent répondre à des critères stricts de nécessité et de proportionnalité. Les restrictions doivent être appliquées exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire (par. 22). Le Comité rappelle également qu'il incombe à l'État partie de démontrer que les restrictions imposées à l'exercice des droits que les auteurs tiennent de l'article 19 du Pacte étaient nécessaires et proportionnées à la situation⁴.

7.4 Le Comité note que le refus d'autoriser les piquets était fondé sur la décision n° 299 du Comité exécutif de Gomel, rendue le 2 avril 2008 au titre de la loi sur les manifestations publiques de 1997. Il constate toutefois que ni l'État partie ni les juridictions nationales n'ont signalé ou expliqué en quoi les restrictions en question, c'est-à-dire la détermination d'un lieu unique pour la tenue de toutes les manifestations et l'obligation faite aux organisateurs de conclure des contrats de prestation de services avec différents organismes publics, satisfaisaient les conditions de nécessité et de proportionnalité énoncées à l'article 19 (par. 3) du Pacte. En l'absence d'explication de la part de l'État partie, le Comité conclut que les droits que les auteurs tiennent de l'article 19 (par. 2) du Pacte ont été violés.

7.5 Le Comité prend note du grief des auteurs, qui soutiennent que le refus des autorités municipales d'autoriser la tenue des piquets a également porté atteinte au droit de réunion pacifique qu'ils tiennent de l'article 21 du Pacte. Il rappelle que le droit de réunion pacifique, garanti à l'article 21 du Pacte, est un droit de l'homme fondamental, qui est essentiel à l'expression publique des points de vue et opinions de chacun et dont le respect est indispensable dans une société démocratique. Ce droit suppose la possibilité d'organiser une réunion pacifique, y compris un rassemblement immobile (tel qu'un piquet), dans un lieu public, et d'y participer. Les organisateurs d'une réunion ont, en principe, le droit de choisir un lieu à portée de vue et de voix du public ciblé, et l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions : a) imposées conformément à la loi et b) nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui. Lorsqu'il impose des restrictions visant à concilier le droit de réunion des particuliers avec l'intérêt général, l'État partie doit s'efforcer de faciliter l'exercice de ce droit, et non s'employer à le restreindre par des moyens qui ne sont ni nécessaires ni

⁴ Par exemple, *Pivonos c. Bélarus* (CCPR/C/106/D/1830/2008), par. 9.3 ; *Olechkevitch c. Bélarus* (CCPR/C/107/D/1785/2008), par. 8.5 ; *Androsenko c. Bélarus* (CCPR/C/116/D/2092/2011), par. 7.3.

proportionnés à la situation. L'État partie est donc tenu de justifier la limitation du droit garanti à l'article 21 du Pacte⁵.

7.6 En l'espèce, le Comité doit déterminer si les restrictions imposées au droit de réunion pacifique des auteurs étaient justifiées au regard de l'un quelconque des critères énoncés dans la deuxième phrase de l'article 21 du Pacte. Le Comité constate, à la lumière des informations versées au dossier, que les autorités municipales n'ont pas justifié leur décision ni expliqué en quoi, dans la pratique, la manifestation aurait menacé la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques ou les droits et libertés d'autrui. En conséquence, le Comité conclut qu'en l'espèce, l'État partie a violé les droits que les auteurs tiennent de l'article 21 du Pacte.

8. Le Comité, agissant en vertu de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, constate que les faits dont il est saisi font apparaître une violation par l'État partie des articles 19 (par. 2) et 21 du Pacte.

9. Conformément à l'article 2 (par. 3 a)) du Pacte, l'État partie est tenu d'assurer aux auteurs un recours utile. Il a l'obligation d'accorder une réparation intégrale aux individus dont les droits garantis par le Pacte ont été violés. En conséquence, il est tenu, entre autres, de prendre des mesures appropriées pour assurer aux auteurs une réparation adéquate, notamment le remboursement de tous les frais de justice ou autres qu'ils ont engagés. L'État partie a également l'obligation de prendre les mesures voulues pour que des violations analogues ne se reproduisent pas. À cet égard, le Comité considère que l'État partie devrait réviser sa législation sur les manifestations publiques, conformément à l'obligation qui lui incombe au titre de l'article 2 (par. 2) du Pacte, afin de garantir la pleine jouissance des droits consacrés par les articles 19 et 21 sur son territoire.

10. Étant donné qu'en adhérant au Protocole facultatif, l'État partie a reconnu que le Comité a compétence pour déterminer s'il y a ou non violation du Pacte et que, conformément à l'article 2 du Pacte, il s'est engagé à garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction les droits reconnus dans le Pacte et à assurer un recours utile et une réparation exécutoire lorsqu'une violation a été établie, le Comité souhaite recevoir de l'État partie, dans un délai de cent-quatre-vingts jours, des renseignements sur les mesures prises pour donner effet aux présentes constatations. L'État partie est invité en outre à rendre celles-ci publiques et à les diffuser largement dans ses langues officielles.

⁵ *Poplavny c. Bélarus* (CCPR/C/115/D/2019/2010), par. 8.4.