



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
4 mars 2021
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° 2404/2014*.**

Communication présentée par : Vladimir Malei (non représenté par un conseil)

Victime(s) présumée(s) : L'auteur

État partie : Bélarus

Date de la communication : 23 décembre 2012 (date de la lettre initiale)

Références : Décision prise en application de l'article 92 du règlement intérieur, communiquée à l'État partie le 28 mai 2014 (non publiée sous forme de document)

Date des constatations : 23 juillet 2020

Objet : Refus des autorités d'autoriser la tenue d'un piquet ; liberté d'expression

Questions de procédure : Épuisement des recours internes

Questions de fond : Liberté de réunion ; liberté d'expression

Article(s) du Pacte : 19 et 21, lus conjointement avec l'article 2 (par. 2 et 3)

Article(s) du Protocole facultatif : 2 et 5 (par. 2 b))

1. L'auteur de la communication est Vladimir Malei, de nationalité bélarussienne, né en 1951. Il affirme que le Bélarus a violé les droits qu'il tient des articles 19 et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lus conjointement avec l'article 2 (par. 2 et 3). Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour le Bélarus le 30 décembre 1992. L'auteur n'est pas représenté par un conseil.

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

** Les membres du Groupe de travail 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.



Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 Le 18 mars 2012, l'auteur a demandé au comité exécutif du district de Malorita l'autorisation d'organiser un piquet le 7 juin 2012 de 13 heures à 15 heures à proximité de l'entrée principale du centre culturel¹. L'objet de la manifestation était d'appeler l'attention du public sur l'absence d'élections libres et démocratiques au Bélarus.

2.2 Le 31 mai 2012, le comité exécutif de district a rejeté la demande de l'auteur sur le fondement de l'article 9 (par. 3) de la loi sur les manifestations publiques, qui interdit la tenue de manifestations de masse à moins de 50 mètres d'un bâtiment officiel, y compris les bâtiments abritant les autorités gouvernementales et administratives locales. Étant donné que certains de ses services sont installés dans le centre culturel, le comité exécutif a estimé que la loi interdisait le piquet. En outre, il a relevé que la demande de l'auteur ne contenait aucune information sur la source de financement de la manifestation.

2.3 Le 22 juin 2012, l'auteur a fait appel de la décision du comité exécutif de district auprès du tribunal de district de Malorita, arguant d'une violation des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique garantis par les dispositions de la Constitution du Bélarus et par les articles 19 et 21 du Pacte. Le 10 juillet 2012, le tribunal a jugé que la décision du comité exécutif était conforme aux dispositions de la loi sur les manifestations de masse et a débouté l'auteur.

2.4 Le 20 août 2012, le tribunal régional de Brest a rejeté la demande par laquelle l'auteur le pria de réexaminer la décision. L'auteur a alors saisi le Président du tribunal régional de Brest et la Cour suprême de demandes de réexamen aux fins de contrôle, mais ces demandes ont été rejetées les 15 novembre et 18 décembre 2012, respectivement. L'auteur soutient qu'il a épuisé tous les recours internes disponibles.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme que l'État partie a violé les droits qui lui sont reconnus par les articles 19 et 21 du Pacte, lus conjointement avec l'article 2 (par. 2 et 3). Il estime que la décision de lui refuser l'autorisation d'organiser d'une réunion pacifique et de le priver de son droit à la liberté d'expression n'était pas fondée sur un motif légitime. Dans les communications qu'il a adressées au comité exécutif du district de Malorita, il a répété qu'il était disposé à négocier avec les autorités locales et à modifier les modalités d'organisation du piquet. Néanmoins, les autorités ont interdit la manifestation sans lui proposer de solution de rechange.

3.2 L'auteur estime que les autorités n'ont pas expliqué en quoi, en l'espèce, la restriction concernant la tenue d'un piquet pouvait être nécessaire, 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. En outre, elles n'ont pas démontré que l'impossibilité d'organiser un rassemblement pacifique à moins de 50 mètres d'un bâtiment officiel, en l'occurrence le bâtiment qui abrite les services de l'état civil, était un motif juste et légitime d'interdire les piquets.

3.3 Se référant à l'article 2 (par. 2 et 3) du Pacte, l'auteur fait valoir que les tribunaux ont refusé de tenir compte des dispositions de droit international pertinentes, à savoir les dispositions du Pacte, lorsqu'elles ont confirmé la décision du comité exécutif du district de Malorita.

Observations de l'État partie sur la recevabilité

4. Dans une note verbale du 21 juillet 2014, l'État partie présente ses observations sur la recevabilité. Il soutient que la communication de l'auteur devrait être déclarée irrecevable au regard de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif car l'intéressé n'a pas épuisé les recours internes.

¹ Le piquet se serait tenu à 25 mètres environ du centre culturel.

Commentaires de l'auteur sur les observations de l'État partie concernant la recevabilité

5. Dans ses commentaires du 22 septembre 2014, l'auteur avance que la procédure de contrôle qui existe dans l'État partie n'est pas une voie de recours interne utile. En effet, pour être considéré comme utile, le recours doit avoir une chance raisonnable d'aboutir. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a dit que la procédure de contrôle n'était pas une voie de recours utile car sa mise en œuvre relevait de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires². L'auteur demande au Comité de déclarer la communication recevable et de l'examiner au fond.

Observations complémentaires de l'État partie et observations sur le fond

6.1 Le 4 novembre 2014, l'État partie a réaffirmé que l'auteur n'avait pas épuisé tous les recours internes disponibles.

6.2 Le 28 décembre 2018, l'État partie a présenté ses observations sur le fond, faisant savoir au Comité que, le 31 mai 2012, le comité exécutif du district de Malorita a rejeté la demande de l'auteur tendant à obtenir l'autorisation de tenir un piquet sur la place située devant la Maison de la culture, sur le fondement de l'article 9 de la loi du 30 décembre 1997 sur les manifestations publiques. Les 10 juillet et 20 août 2012, le tribunal du district de Malorita et le tribunal régional de Brest ont rejeté les recours de l'auteur.

6.3 Les 15 novembre et 18 décembre 2012, respectivement, les Présidents du tribunal régional de Brest et de la Cour suprême ont rejeté les recours formés par l'auteur au titre de la procédure de contrôle.

6.4 L'État partie fait observer que la tenue d'une manifestation de masse dans l'espace public concerne tant les participants à la manifestation que les personnes extérieures. Faisant référence à l'article 29 (par. 1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, aux termes duquel l'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible, il soutient qu'il est important, lorsqu'une manifestation de masse est organisée, que soient prises les mesures nécessaires pour assurer la sécurité publique et garantir non seulement les droits des organisateurs et des participants, mais aussi ceux des autres personnes.

6.5 L'État partie rejette les allégations de l'auteur selon lesquelles il a porté atteinte aux droits garantis par les articles 19 et 21 du Pacte, lus conjointement avec l'article 2 (par. 2 et 3), et soutient qu'elles sont dénuées de fondement.

Commentaires de l'auteur sur les observations complémentaires de l'État partie et sur ses observations sur le fond

7.1 Dans des commentaires du 17 mai 2019, l'auteur fait de nouveau valoir que la procédure de contrôle n'est pas une voie de recours utile en ce que sa mise en œuvre relève de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires reconnus aux procureurs et aux juges et n'entraîne pas un examen au fond. L'auteur conclut que tous les recours internes disponibles et utiles ont été épuisés.

7.2 Concernant l'argument de l'État partie selon lequel les dispositions de la loi sur les manifestations publiques sont conformes aux articles 19 et 21 du Pacte, l'auteur s'appuie sur des avis juridiques formulés par plusieurs organisations internationales³ pour insister sur le fait que cette loi devrait être modifiée. En outre, l'auteur, renvoyant à la jurisprudence du Comité, fait observer que la loi sur les manifestations publiques devrait être mise en conformité avec le Pacte⁴.

² Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Tumilovich c. Russie*, requête n° 47033/99.

³ L'auteur fait référence aux avis de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

⁴ *Poliakov c. Bélarus* (CCPR/C/111/D/2030/2011), par. 8.3 ; *Sudalenko c. Bélarus* (CCPR/C/113/D/1992/2010), par. 8.5.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

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

8.2 Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément au paragraphe 2 a) de l'article 5 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.

8.3 Le Comité note que l'auteur n'a pas soumis de demande de réexamen aux fins de contrôle auprès du Procureur général du Bélarus et que l'État partie soutient que les recours internes n'ont pas été épuisés. Il note également que l'auteur dit avoir fait appel de la décision du comité exécutif du district de Malorita auprès du tribunal de district, qui l'a débouté le 10 juillet 2012 ; puis avoir formé un recours en cassation auprès du tribunal régional de Brest, qui l'a débouté le 20 août 2012 ; et enfin avoir déposé des demandes de contrôle auprès du tribunal régional de Brest et de la Cour suprême du Bélarus, qui ont été rejetées les 15 novembre et 18 décembre 2012, respectivement. Le Comité note en outre que l'auteur déclare qu'il n'a pas demandé au ministère public d'engager une procédure de contrôle parce qu'il ne considère pas cette procédure comme un recours utile.

8.4 Le Comité rappelle qu'il ressort de sa jurisprudence que la procédure consistant à demander au ministère public d'examiner une décision de justice passée en force de chose jugée ne fait pas partie des recours devant être épuisés aux fins du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif⁵. En conséquence, il estime que les dispositions de ce paragraphe ne l'empêchent pas d'examiner la présente communication.

8.5 Le Comité note que l'auteur soutient que l'État partie a manqué aux obligations qui lui sont faites par l'article 2 (par. 2) du Pacte, lu conjointement avec les articles 19 et 21. Renvoyant à jurisprudence⁶, il rappelle que l'article 2 du Pacte énonce une obligation générale faite aux États parties et ne peut pas être invoqué seul dans une communication présentée au titre du Protocole facultatif. Il rappelle également que cet article ne peut pas non plus être invoqué en conjonction avec d'autres articles du Pacte pour fonder une communication soumise en vertu du Protocole facultatif, sauf lorsque le non-respect par l'État partie des obligations qui y sont énoncées est la cause immédiate d'une violation distincte du Pacte portant directement atteinte à la personne qui se dit victime⁷. Le Comité constate toutefois que l'auteur allègue que l'interprétation et l'application des lois en vigueur dans l'État partie a entraîné une violation des droits qu'il tient des articles 19 et 21 du Pacte, et il estime qu'examiner la question de savoir si l'État partie a manqué aux obligations générales mises à sa charge par l'article 2 (par. 2) du Pacte, lu conjointement avec les articles 19 et 21, revient à examiner la question de savoir si l'État partie a porté atteinte aux droits que l'auteur tient des articles 19 et 21. En conséquence, le Comité considère que les griefs soulevés par l'auteur sont incompatibles avec l'article 2 du Pacte et, partant, sont irrecevables au regard de l'article 3 du Protocole facultatif.

8.6 Le Comité considère que l'auteur n'a pas suffisamment étayé les griefs qu'il tire des articles 19 et 21 du Pacte, lus conjointement avec l'article 2 (par. 3) et déclare donc cette partie de la communication irrecevable.

8.7 Le Comité considère que l'auteur a suffisamment étayé, aux fins de la recevabilité, les griefs qu'il tire des articles 19 et 21 du Pacte, selon lesquels ses droits ont été restreints par les autorités mais ni le Comité exécutif de district de la ville de Malorita ni les tribunaux n'ont examiné le point de savoir si les restrictions étaient en fait justifiées par la nécessité de

⁵ *Alekseev c. Fédération de Russie* (CCPR/C/109/D/1873/2009), par. 8.4 ; *Lozenko c. Bélarus* (CCPR/C/112/D/1929/2010), par. 6.3 ; *Sudalenko c. Bélarus* (CCPR/C/115/D/2016/2010), par. 7.3 ; *Koreshkov c. Bélarus* (CCPR/C/121/D/2168/2012), par. 7.3 ; *Abromchik c. Bélarus* (CCPR/C/122/D/2228/2012), par. 9.3.

⁶ Par exemple, *Zhukovsky c. Bélarus* (CCPR/C/127/3067/2017), par. 6.6.

⁷ *Zhukovsky c. Bélarus* (CCPR/C/127/D/2724/2016), par. 6.4 ; *Zhukovsky c. Bélarus* (CCPR/C/127/D/2955/2017), par. 6.4 ; *Zhukovsky c. Bélarus* (CCPR/C/127/D/3067/2017), par. 6.6.

protéger la sécurité nationale, l'ordre public ou la santé ou la moralité publiques ou si elles étaient nécessaires à la protection des droits et des libertés d'autrui. En conséquence, il déclare la communication recevable et procède à son examen quant au fond.

Examen au fond

9.1 Conformément au paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole facultatif, le Comité des droits de l'homme a examiné la communication en tenant compte de toutes les informations que lui ont communiquées les parties.

9.2 Le Comité prend note des griefs de l'auteur, qui soutient que ses droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion ont été restreints, en violation de l'article 19 et de l'article 21 du Pacte, car il s'est vu refuser l'autorisation d'organiser une réunion pacifique pour attirer l'attention du public sur l'absence d'élections libres et démocratiques au Bélarus. Le Comité note aussi que, selon l'auteur, les autorités n'ont pas expliqué en quoi, en l'espèce, l'interdiction d'un piquet pouvait être nécessaire, 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. L'auteur a aussi affirmé que les autorités ne pouvaient pas démontrer que la restriction selon laquelle un rassemblement pacifique ne devait pas être organisé à moins de 50 mètres d'un bâtiment officiel était un motif juste et légitime d'interdire les piquets.

9.3 Le Comité renvoie à son observation générale n° 34 (2011), dans laquelle il a dit que la liberté d'expression était essentielle pour toute société et constituait le fondement de toute société libre et démocratique. Il fait observer que l'article 19 (par. 3) du Pacte autorise certaines restrictions à la liberté d'expression, y compris la liberté de répandre des informations et des idées, pour autant toutefois qu'il s'agit de restrictions fixées par la loi et nécessaires a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ou b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. Enfin, ces restrictions ne doivent pas avoir une portée excessivement large, c'est-à-dire qu'elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger. Le Comité rappelle qu'il incombe à l'État partie de démontrer que les restrictions imposées aux droits que l'auteur tient de l'article 19 du Pacte étaient nécessaires et proportionnées⁸.

9.4 Le Comité constate que le refus d'autoriser le piquet était fondé sur l'article 9 de la loi sur les manifestations publiques, qui interdit l'organisation de manifestations de masse à moins de 50 mètres d'un bâtiment officiel. Toutefois, il constate aussi que ni l'État partie ni les tribunaux nationaux n'ont expliqué en quoi cette restriction était justifiée en l'espèce compte tenu des conditions de nécessité et de proportionnalité, puisque le piquet était censé se tenir près de l'entrée principale d'un centre culturel et sachant de surcroît que l'auteur s'était déclaré disposé à organiser le piquet ailleurs. En l'absence d'explication de la part de l'État partie, le Comité conclut à une violation des droits que l'auteur tient de l'article 19 (par. 2) du Pacte.

9.5 Le Comité prend note de l'argument selon lequel le refus des autorités municipales d'autoriser la manifestation a aussi porté atteinte au droit à la liberté de réunion que l'auteur tient 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 dans un lieu public, y compris un rassemblement immobile tel qu'un piquet, 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) prévues par 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'un État partie impose des restrictions visant à concilier le droit de réunion d'un particulier avec ces considérations d'intérêt général, il doit s'efforcer de faciliter l'exercice du droit en question, et non

⁸ *Androsenko c. Bélarus* (CCPR/C/116/D/2092/2011), par. 7.3.

s'employer à le restreindre par des moyens qui ne sont ni nécessaires, ni proportionnés. L'État partie est donc tenu de justifier la restrictions du droit garanti à l'article 21 du Pacte⁹.

9.6 En l'espèce, le Comité doit déterminer si les restrictions imposées au droit de réunion pacifique de l'auteur sont justifiées au regard de l'un quelconque des critères énoncés dans la deuxième phrase de l'article 21 du Pacte. Or, à la lumière des informations dont il dispose, il constate que ni les autorités municipales, ni les tribunaux internes n'ont justifié leurs décisions ou expliqué en quoi, dans la pratique, la manifestation que l'auteur souhaitait organiser aurait menacé les intérêts visés à l'article 21 du Pacte, à savoir la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques ou les droits et libertés d'autrui. L'État partie n'a pas non plus montré que d'autres mesures aient été prises pour faciliter l'exercice des droits que l'auteur tient de l'article 21.

9.7 Le Comité note qu'il a déjà examiné plusieurs communications concernant les lois et pratiques du Bélarus. Comme il l'a fait précédemment, et en l'absence de toute explication de l'État partie, il conclut que l'État partie a violé les droits que l'auteur tient de l'article 21 du Pacte.

10 Le Comité des droits de l'homme, agissant en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, constate que les faits dont il est saisi font apparaître une violation par l'État partie des droits que l'auteur tient des articles 19 (par. 2) et 21 du Pacte.

11. Conformément à l'article 2 (par. 3 a)) du Pacte, l'État partie est tenu d'assurer à l'auteur 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, d'octroyer à l'auteur une indemnisation adéquate. Il est également tenu de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent pas. À cette fin, il devrait réviser son cadre normatif relatif aux manifestations publiques, conformément à l'obligation qui lui incombe au titre de l'article 2 (par. 2), afin de garantir la pleine jouissance, sur son territoire, des droits consacrés par les articles 19 et 21 du Pacte.

12. 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 invitée en outre à rendre celles-ci publiques et à les diffuser largement dans ses langues officielles.

⁹ *Poplavny c. Bélarus* (CCPR/C/115/D/2019/2010), par. 8.4.