



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
13 décembre 2018
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° 2260/2013* **

<i>Communication présentée par :</i>	Andrei Strizhak (non représenté par un conseil)
<i>Au nom de :</i>	Andrei Strizhak
<i>État partie :</i>	Bélarus
<i>Date de la communication :</i>	28 novembre 2012 (date de la lettre initiale)
<i>Références :</i>	Décision prise en application de l'article 97 du règlement intérieur du Comité, communiquée à l'État partie le 18 juin 2013 (non publiée sous forme de document)
<i>Date des constatations :</i>	1 ^{er} novembre 2018
<i>Objet :</i>	Refus des autorités d'autoriser la tenue d'un piquet ; liberté d'expression
<i>Question(s) de procédure :</i>	Défaut de coopération de l'État partie
<i>Question(s) de fond :</i>	Liberté de réunion ; liberté d'expression
<i>Article(s) du Pacte :</i>	19 et 21, lus conjointement avec le paragraphe 3 de l'article 2
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	2

1. L'auteur de la communication est Andrei Strizhak, de nationalité bélarussienne, né en 1986. Il affirme que le Bélarus a violé les droits qu'il tient des articles 19 et 21 du Pacte, lus conjointement avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 2. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour le Bélarus le 30 décembre 1992. L'auteur n'est pas représenté par un conseil.

Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 Le 14 juin 2012, l'auteur a demandé au Comité exécutif du district de Retchitsa dans la région de Gomel, l'autorisation d'organiser une réunion pacifique (piquet) au centre-ville,

* Adoptées par le Comité à sa 124^e session (8 octobre-2 novembre 2018).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Ilze Brands Kehris, Sarah Cleveland, Ahmed Amin Fathalla, Olivier de Frouville, Bamariam Koita, Marcia V.J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Mauro Politi, José Manuel Santos Pais, Margo Waterval et Andreas Zimmermann.



le 3 juillet 2012, jour de la Fête de l'Indépendance du Bélarus. Cette manifestation visait à appeler l'attention du public sur la situation du mouvement syndical indépendant du Bélarus. Elle devait se tenir dans le centre-ville, sur la place publique située devant le palais municipal de la culture, dans la rue Sovetskaya.

2.2 La demande contenait tous les renseignements requis par la loi du 30 décembre 1997 sur les manifestations, à savoir : l'objet, le type et le lieu de la manifestation de masse ; la date de la manifestation, l'heure de début et de fin, le nombre escompté de participants, les mesures prévues pour assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publique ainsi que la prestation de soins médicaux au cours de la manifestation et les dispositions prises pour le nettoyage du site après la manifestation. En tant qu'organisateur, l'auteur s'est engagé par écrit à être présent pendant toute la durée du piquet, à veiller à ce que celui-ci se déroule dans le respect de la procédure applicable à la tenue des manifestations, à se conformer aux instructions légitimes des forces de l'ordre, à porter un insigne distinctif, tel qu'un brassard ou un badge d'organisateur, et à payer, au plus tard dix jours après la tenue de la manifestation, les différents prestataires de service chargés d'assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publique, la prestation de soins médicaux et le nettoyage du site.

2.3 Le 27 juin 2012, le Comité exécutif du district de Retchitsa a refusé d'autoriser le piquet au motif que la demande de l'auteur ne remplissait pas les conditions prescrites par la loi sur les manifestations et la décision n° 802 du Comité exécutif en date du 10 avril 2012 concernant la procédure à appliquer aux fins de la tenue de manifestations dans le district de Retchitsa.

2.4 Le 10 juillet 2012, l'auteur a saisi le tribunal de district de Retchitsa, dans la région de Gomel, pour contester la décision de rejet rendue par le Comité exécutif du district de Retchitsa le 27 juin 2012. Il a fait valoir que la décision contestée ne précisait pas quelles conditions imposées par la décision n° 802 du Comité exécutif n'avaient pas été remplies dans sa demande. Eu égard aux articles 23, 33 et 35 de la Constitution et aux articles 19 et 21 du Pacte, il a affirmé que le refus d'autoriser la tenue du piquet ne saurait être considéré comme une restriction autorisée à son droit de réunion pacifique et son droit à la liberté d'expression, cette restriction n'étant pas nécessaire, dans une société démocratique, ni dans l'intérêt de l'ordre public ni aux fins de la protection des droits et libertés d'autrui.

2.5 Le 3 août 2012, le tribunal de district de Retchitsa a débouté l'auteur de son recours. À l'audience, un représentant du Comité exécutif du district de Retchitsa a expliqué les motifs du rejet de la demande d'autorisation en question. Le tribunal, se fondant sur ces explications, a constaté qu'en application du paragraphe 2 de l'article 9 de la loi sur les manifestations, les zones dans lesquelles peuvent être organisées des manifestations sont désignées à titre permanent par les autorités locales. Dans sa décision n° 802, le Comité exécutif du district de Retchitsa a prévu que les piquets, rassemblements et réunions qui seraient organisés à Retchitsa auraient lieu dans une zone asphaltée du parc « Pobeda », qui n'est pas situé dans le centre-ville. Le lieu choisi par l'auteur, en sa qualité d'organisateur, pour la tenue de la manifestation, à savoir une place publique située devant le palais municipal de la culture dans la rue Sovetskaya, ne fait pas partie des sites désignés. Le tribunal a également constaté qu'en application de l'article 5 de la loi sur les manifestations, une demande d'autorisation d'une manifestation doit comporter, notamment, des renseignements sur les dispositions prévues pour assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publique ainsi que la prestation de soins médicaux pendant la manifestation, et le nettoyage du site après la manifestation. Le paragraphe 7 de l'article 10 de la loi sur les manifestations autorise les autorités locales à réglementer davantage la procédure d'organisation des manifestations en fonction des conditions locales et conformément aux prescriptions de la loi précitée. La décision n° 802 du Comité exécutif du district de Retchitsa comporte une liste de prestataires de service habilités à assurer les services susmentionnés, et prévoit l'obligation de fournir au Comité exécutif un exemplaire des contrats conclus avec ces prestataires de service au moment du dépôt de la demande d'autorisation d'une manifestation. Or, l'auteur n'a joint à sa demande aucun exemplaire de ces contrats. Le tribunal a considéré que le rejet par le Comité exécutif du district de Retchitsa de la demande d'autorisation déposée par l'auteur en vue de la tenue du piquet le 3 juillet 2012 était légal.

2.6 Le 6 août 2012, l'auteur a saisi la Cour régionale de Gomel d'un recours en annulation de la décision du tribunal de district. Il a avancé que l'obligation imposée par la

réglementation (la décision n° 802 du Comité exécutif du district de Retchitsa) d'organiser les manifestations dans une zone désignée à cette fin par les autorités locales et de conclure à l'avance des contrats coûteux avec des prestataires de service agréés était illicite et contraire aux articles 23, 33 et 35 de la Constitution du Bélarus et aux articles 19 et 21 du Pacte.

2.7 Le 27 septembre 2012, la Cour régionale de Gomel a confirmé le jugement du tribunal de district, retenant les mêmes motifs et les mêmes arguments. En application de l'article 432 du Code de procédure civile, les décisions du tribunal saisi dans le cadre d'un recours en annulation sont définitives et acquièrent force de chose jugée au moment où elles sont rendues.

2.8 L'auteur n'a pas présenté de demande de contrôle juridictionnel auprès du ministère public ou d'une juridiction supérieure, estimant qu'une telle procédure ne constituait pas un recours utile. Il ajoute que la décision de faire droit à une demande de contrôle juridictionnel ne dépend pas de la volonté de la personne concernée ; elle relève exclusivement du pouvoir discrétionnaire d'un petit nombre de hauts magistrats tels que le Procureur général et le Président de la Cour suprême. En outre, lorsque ce contrôle juridictionnel est exercé, il porte uniquement sur des points de droit et ne prévoit pas le réexamen des faits et des preuves. L'auteur renvoie à la jurisprudence du Comité¹ pour étayer son argument selon lequel la procédure de contrôle juridictionnel des décisions de justice passées en force de chose jugée ne constitue pas un recours devant être épuisé aux fins du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif. Il ajoute que le droit interne ne reconnaît pas le droit de recours individuel auprès de la Cour constitutionnelle. Par conséquent, il dit avoir épuisé toutes les voies de recours internes utiles qui lui étaient ouvertes.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme que le Bélarus a violé le droit à la liberté d'expression et le droit de réunion pacifique qu'il tient, respectivement, des articles 19 et 21 du Pacte, lus conjointement avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du Pacte, étant donné que l'on ne sait toujours pas à quelle fin légitime ces droits ont été restreints. Il fait valoir que le Comité exécutif du district de Retchitsa n'a pas expliqué en quoi les restrictions qui lui ont été imposées étaient nécessaires à l'une des fins légitimes énoncées aux articles 19 et 21 du Pacte et ajoute que, d'après lui, l'interdiction, imposée par les autorités locales, d'organiser une réunion pacifique n'était pas nécessaire à la sauvegarde de la sécurité nationale ou de l'ordre public ni à la protection de la santé publique ou des droits et libertés d'autrui.

3.2 L'auteur avance en outre que le Bélarus a manqué aux obligations découlant du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte en ne prenant pas les mesures voulues pour donner effet au droit à la liberté de réunion ; il affirme en effet que la loi sur les manifestations comporte des prescriptions vagues et ambiguës. Par exemple, en son article 9, cette loi donne tout pouvoir aux responsables des autorités locales pour désigner à titre permanent les zones où peuvent être organisées des réunions pacifiques.

3.3 L'auteur avance que l'exécution de la décision n° 802 du Comité exécutif du district de Retchitsa a entraîné une violation de son droit de réunion pacifique et de son droit à la liberté d'expression. Il soutient que l'obligation imposée par les autorités locales d'organiser les manifestations uniquement sur les sites désignés à cette fin et de conclure des contrats avec des prestataires de service agréés est une restriction inacceptable du droit de réunion pacifique et du droit à la liberté d'expression pour les raisons suivantes : a) la décision n° 802 désigne uniquement deux zones du district de Retchitsa (qui compte environ 70 000 habitants) dans lesquelles peuvent être organisées des manifestations sans l'intervention des autorités publiques, l'une de ces deux zones étant exclusivement réservée aux piquets, aux rassemblements et aux réunions et l'autre à l'organisation de marches et de défilés ; b) la décision n° 802 impose également aux organisateurs de manifestations de conclure d'onéreux contrats avec des prestataires de service pour assurer le maintien de l'ordre, la sécurité publique et la prestation de soins de santé pendant la manifestation et le nettoyage du site après la manifestation.

¹ *Schumilin c. Bélarus* (CCPR/C/105/D/1784/2008), par. 8.3.

3.4 D'après l'auteur, s'il avait respecté l'obligation d'organiser le piquet dans la seule zone de Retchitsa qui avait été désignée à cette fin à titre permanent par les autorités locales, la tenue de la manifestation en question n'aurait pas eu d'intérêt. Dans cette zone, il aurait en effet été pratiquement impossible d'atteindre l'objectif annoncé du piquet, à savoir d'appeler l'attention du public sur la situation du mouvement syndical indépendant.

Défaut de coopération de l'État partie

4. Par des notes verbales en date du 18 juin 2013, du 4 février 2014 et du 16 avril 2014, le Comité a demandé à l'État partie de lui communiquer des informations et de lui faire part de ses observations concernant la recevabilité et le fond de la communication. Il note que ces informations n'ont pas été reçues. Il regrette que l'État partie n'ait donné aucun renseignement concernant la recevabilité ou le fond des griefs de l'auteur. Il rappelle que le paragraphe 2 de l'article 4 du Protocole facultatif oblige les États parties à examiner de bonne foi toutes les allégations portées contre eux et à communiquer au Comité toutes les informations dont ils disposent. En l'absence de réponse de l'État partie, il y a lieu d'accorder le poids voulu aux allégations de l'auteur, pour autant qu'elles aient été étayées².

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

5.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité des droits de l'homme doit, conformément à l'article 93 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable au regard du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

5.2 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.

5.3 Le Comité note que l'auteur dit avoir épuisé toutes les voies de recours internes utiles qui lui étaient ouvertes. Il note également que l'auteur n'a pas présenté de demande de contrôle juridictionnel auprès du ministère public ou d'une juridiction supérieure parce qu'il estimait qu'une telle procédure ne constituait pas un recours utile. En l'absence d'objection de la part de l'État partie à cet égard, le Comité estime que les conditions énoncées au paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif sont remplies.

5.4 Le Comité estime qu'aux fins de la recevabilité, l'auteur a suffisamment étayé les griefs qu'il tire des articles 19 et 21 du Pacte, lus conjointement avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 2. En conséquence, il déclare la communication recevable et procède à son examen quant au fond.

Examen au fond

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

6.2 Il ressort des éléments d'information dont le Comité est saisi que l'acte de l'auteur a été qualifié par les tribunaux de demande d'organiser une manifestation et que cette demande a été rejetée au motif que le lieu choisi ne faisait pas partie des emplacements autorisés par les autorités municipales et que l'auteur n'avait pas fourni d'exemplaire de contrat conclu avec des prestataires de service agréés.

6.3 Le Comité prend note du grief de l'auteur selon lequel le droit à la liberté d'expression qu'il tient du paragraphe 2 de l'article 19 du Pacte, lu conjointement avec le paragraphe 3 de l'article 2, a été restreint de manière arbitraire. Il renvoie à son observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, dans laquelle il est dit que ces libertés sont des conditions indispensables au plein épanouissement de

² *Samathanan c. Sri Lanka* (CCPR/C/118/D/2412/2014), par. 4.2 ; *Diergaardt et consorts c. Namibie* (CCPR/C/69/D/760/1997), par. 10.2.

l'individu, et sont essentielles pour toute société³. Elles constituent le fondement de toute société libre et démocratique. Le Comité rappelle que le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte autorise certaines restrictions à ces droits qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et être nécessaires : a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ; b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, ou de la santé ou de la moralité publiques. Toute restriction à l'exercice de ces libertés doit répondre aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité. Les restrictions doivent en outre être appliquées exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire.

6.4 Le Comité note que ni l'État partie ni les juridictions nationales n'ont fourni d'explication de nature à justifier les restrictions imposées au droit de l'auteur à la liberté d'expression. Il considère que, dans les circonstances de l'espèce, les interdictions imposées à l'auteur, bien que fondées sur le droit interne, n'étaient pas justifiées au regard du paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte et constituent une violation du paragraphe 2 de l'article 19, lu conjointement avec le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte.

6.5 Le Comité prend note du grief de l'auteur selon lequel le droit à la liberté de réunion qu'il tient de l'article 21, lu conjointement avec le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte, a également été violé du fait du refus des autorités locales d'autoriser la tenue du piquet. Dans ce contexte, le Comité rappelle que le droit de réunion pacifique, garanti par 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 est indispensable dans une société démocratique⁴. Ce droit comprend la possibilité d'organiser une réunion pacifique dans un lieu public, qu'il s'agisse d'une manifestation statique ou d'un défilé, et d'y participer. Les organisateurs d'une réunion ont en général le droit de choisir un lieu à portée de vue et d'ouïe du public visé par la manifestation ; l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont 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'ils imposent des restrictions au droit de réunion pacifique des particuliers afin de concilier ce droit avec les éléments d'intérêt général précités, les États parties doivent s'efforcer d'en faciliter l'exercice et non s'employer à le restreindre par des moyens qui ne sont ni nécessaires ni proportionnés⁵. L'État partie est donc tenu de justifier la limitation du droit garanti à l'article 21 du Pacte⁶.

6.6 Au vu des informations figurant dans le dossier, le Comité relève que les autorités et les juridictions nationales n'ont pas fourni de justification ni d'explication quant à l'interdiction faite à l'auteur d'exercer son droit à la liberté de réunion.

6.7 Le Comité rappelle que c'est à l'État partie qu'il incombe de démontrer que les restrictions aux droits que l'auteur tient de l'article 21 étaient nécessaires et proportionnées. Il fait observer que le fait de limiter la tenue de piquets à certains lieux isolés, désignés à l'avance, ne semble pas répondre aux critères de nécessité et de proportionnalité prévus par l'article 21 du Pacte.

6.8 Le Comité note qu'il a déjà examiné plusieurs communications concernant les lois et pratiques de l'État partie mises en question en l'espèce⁷. En l'absence de toute explication de l'État partie sur les points en cause, il conclut qu'en l'espèce, l'État partie a violé les droits que l'auteur tient de l'article 21 du Pacte, lu conjointement avec le paragraphe 3 de l'article 2.

³ Voir par. 2.

⁴ *Korol c. Bélarus* (CCPR/C/117/D/2089/2011), par. 7.5.

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

⁶ *Ibid.*

⁷ *Koreshkov c. Bélarus* (CCPR/C/121/D/2168/2012) ; *Poplavny et Sudalenko c. Bélarus* (CCPR/C/118/D/2139/2012) ; *Korol c. Bélarus* (CCPR/C/117/D/2089/2011) ; *Levinov c. Bélarus* (CCPR/C/117/D/2082/2011), par. 8.3 ; *Levinov c. Bélarus* (CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977 à 1981, 2010/2010), par. 10.3.

6.9 Étant parvenu à cette conclusion, le Comité décide de ne pas examiner les griefs que l'auteur tire des articles 19 et 21 du Pacte, lus conjointement avec le paragraphe 2 de l'article 2.

7. Le Comité, agissant en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif, constate que les faits dont il est saisi font apparaître une violation des droits que l'auteur tient du paragraphe 2 de l'article 19 et de l'article 21 du Pacte, lus conjointement avec le paragraphe 3 de l'article 2.

8. Conformément au paragraphe 3 a) de l'article 2 du Pacte, l'État partie est tenu d'assurer un recours utile aux individus dont les droits garantis par le Pacte ont été violés. Il a l'obligation d'accorder une réparation intégrale aux individus dont les droits garantis par le Pacte ont été violés. Il est donc tenu, notamment : a) de prendre les mesures voulues pour indemniser l'auteur comme il se doit ; b) de prendre des mesures pour empêcher que de telles violations se reproduisent. À cet égard, le Comité réaffirme que l'État partie devrait réviser sa législation de façon à la rendre conforme à l'obligation qui lui incombe en vertu du paragraphe 2 de l'article 2, en vue de garantir que les droits consacrés par le paragraphe 2 de l'article 19 et l'article 21 du Pacte puissent être pleinement exercés dans l'État partie.

9. 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 en biélorusse et en russe.
