



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
16 janvier 2023
Français
Original : anglais

Comité des droits de l'homme

Constataions adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2860/2016* **

<i>Communication soumise par :</i>	Yury Belenky (non représenté par un conseil)
<i>Victime(s) présumée(s) :</i>	L'auteur
<i>État partie :</i>	Bélarus
<i>Date de la communication :</i>	5 février 2016 (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 22 novembre 2016 (non publiée sous forme de document)
<i>Date des constatations :</i>	8 juillet 2022
<i>Objet :</i>	Condamnation à une amende pour violation de la procédure régissant l'organisation des manifestations publiques
<i>Question(s) de procédure :</i>	Épuisement des recours internes
<i>Question(s) de fond :</i>	Liberté de réunion
<i>Article(s) du Pacte :</i>	14 (par. 1) et 21
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	2 et 5 (par. 2 b))

1. L'auteur de la communication est Yury Belenky, de nationalité bélarussienne, né en 1960. Il affirme que l'État partie a violé les droits qu'il tient de l'article 21 du Pacte. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 30 décembre 1992. L'auteur n'est pas représenté par un conseil.

Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 L'auteur est chef adjoint du Parti chrétien conservateur. Le Parti a demandé au Comité exécutif de la ville de Minsk, le 9 octobre 2014, et au Comité exécutif de la région de Minsk, le 14 octobre 2014, l'autorisation d'organiser dans la ville et dans la région, respectivement, une manifestation et un rassemblement de maximum 5 000 participants devant tous deux se tenir le 2 novembre 2014, jour de la « Dzyady », fête traditionnelle à l'occasion de laquelle

* Adoptées par le Comité à sa 135^e session (27 juin-27 juillet 2022).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Arif Bulkan, Mahjoub El Haiba, Furuya Shuichi, Carlos Gómez Martínez, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Kobauyah Tchamdja Kpatcha, Imeru Tamerat Yigezu et Gentian Zyberi.



les chrétiens biélorusses commémorent les morts. Le 17 octobre 2014, le Parti a demandé au Comité exécutif de la ville de Minsk l'autorisation d'organiser également le 9 novembre 2014, à Minsk, une manifestation de maximum 500 participants, pour célébrer la même fête. L'auteur a été désigné par le Parti comme une des personnes responsables de l'organisation de ces manifestations.

2.2 Les trois manifestations ont été autorisées par des décisions rendues par le Comité exécutif de la ville de Minsk les 23 et 31 octobre 2014 et par le Comité exécutif de la région de Minsk le 24 octobre 2014. Aux termes de ces décisions, les organisateurs des manifestations devaient faire le nécessaire en temps utile auprès des services compétents du Ministère de l'intérieur pour qu'ils assurent le maintien de l'ordre pendant les manifestations et il leur incombait de s'acquitter des frais correspondants, conformément aux dispositions applicables de la loi sur les manifestations de masse. L'auteur affirme que les décisions ne contenaient aucune information sur la procédure à suivre pour conclure des contrats avec les autorités compétentes aux fins du maintien de l'ordre. Partant du principe que les manifestations étaient autorisées de toutes façons, il ne s'est pas préoccupé de la conclusion des contrats.

2.3 Le 27 octobre 2014, l'auteur a participé à une réunion avec des représentants du Comité exécutif de la ville de Minsk, du bureau principal du Ministère de l'intérieur à Minsk et du Bureau du Procureur, au cours de laquelle les participants ont discuté de différents aspects de l'organisation des manifestations prévues, parmi lesquels les mesures de sécurité, l'itinéraire et l'utilisation d'affiches. En outre, avant la manifestation du 9 novembre 2014, l'auteur et un représentant du bureau principal du Ministère de l'intérieur à Minsk ont également discuté des mesures qui seraient prises pour garantir la sécurité pendant les manifestations.

2.4 Les manifestations ont eu lieu les 2 et 9 novembre 2014, comme prévu, et se sont déroulées pacifiquement.

2.5 À une date non précisée après les manifestations, le Parti chrétien conservateur a demandé au bureau principal du Ministère de l'intérieur à Minsk de lui fournir les informations nécessaires sur les modalités de règlement des frais liés aux services de sécurité fournis. Dans une lettre datée du 28 novembre 2014, ce bureau a répondu qu'il n'était pas possible d'émettre une facture concernant ces services, car les organisateurs n'avaient pas conclu les contrats nécessaires avec les prestataires.

2.6 À des dates non précisées, l'auteur a été accusé d'avoir enfreint la procédure régissant l'organisation des manifestations publiques au motif qu'il n'avait pas fait le nécessaire auprès des services compétents du Ministère de l'intérieur pour que la sécurité soit assurée pendant les manifestations, n'avait pas signé de contrat à cette fin et ne s'était pas acquitté des frais correspondants, en violation de l'article 23.34 (par. 2) du Code des infractions administratives. Trois procédures administratives distinctes ont été engagées contre lui.

2.7 Les 17 et 28 novembre et le 24 décembre 2014, les tribunaux des districts Pervomaïsky et Leninsky de Minsk et le tribunal de district de Minsk ont examiné le dossier et ont constaté que l'organisateur des manifestations n'avait pas conclu de contrat avec les services compétents du Ministère de l'intérieur aux fins du maintien de la sécurité pendant les manifestations et ne s'était pas acquitté des frais correspondants. En conséquence, les tribunaux ont déclaré l'auteur coupable de l'infraction visée à l'article 23.34 (par. 2) du Code des infractions administratives et l'ont condamné à des amendes administratives de 3 millions, 4,5 millions et 3,75 millions de roubles biélorusses¹.

2.8 L'auteur a fait appel des trois décisions dans trois procédures distinctes en cassation. Ses recours ont été rejetés pour défaut de fondement, par des décisions rendues par le tribunal municipal de Minsk les 23 décembre 2014 et 10 février 2015 (concernant les manifestations organisées les 2 et 9 novembre 2014 dans la ville de Minsk) et le tribunal régional de Minsk le 17 février 2015 (concernant la manifestation organisée le 2 novembre 2014 dans la région de Minsk).

1 Environ 840 euros au total au moment des faits.

2.9 L'auteur a formé un nouveau recours contre la décision rendue par le tribunal du district Pervomaïsky de Minsk le 17 novembre 2014 ainsi que contre la décision rendue par le tribunal municipal de Minsk le 23 décembre 2014 au titre de la procédure de contrôle. Le 20 mars 2015, le Président du tribunal municipal de Minsk a rejeté le recours pour défaut de fondement. Le 14 juillet 2015, l'auteur a saisi la Cour suprême d'une nouvelle demande de réexamen aux fins de contrôle. Aucune information n'a été communiquée quant à l'issue de cette demande.

2.10 L'auteur affirme avoir épuisé tous les recours internes disponibles.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme que, en lui infligeant des sanctions administratives, l'État partie a violé les droits qu'il tient de l'article 21 du Pacte. Renvoyant aux Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique² de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), il soutient que l'obligation que le droit interne impose aux organisateurs de s'acquitter des frais liés au maintien de la sécurité pendant les manifestations constitue un fardeau excessif pour les intéressés et devrait plutôt être mise à la charge de l'État partie, qui est tenu d'assurer la réalisation du droit de réunion pacifique. Il affirme en outre que les sanctions imposées ont un effet intimidant et décourageront l'organisation de manifestations similaires à l'avenir. Selon lui, les tribunaux nationaux ont manqué d'indépendance et d'impartialité et ont fondé leurs décisions uniquement sur les dispositions applicables du droit interne, au mépris des normes internationales relatives à la liberté de réunion.

3.2 L'auteur demande au Comité de constater la violation des droits qu'il tient de l'article 21 du Pacte et de prier instamment l'État partie de rétablir son droit à la liberté de réunion et de lui verser une indemnité adéquate.

Observations de l'État partie sur la recevabilité et sur le fond

4. Dans une note verbale datée du 23 janvier 2017, l'État partie a fait part de ses observations sur la recevabilité et sur le fond de la communication. Il soutient que la communication devrait être déclarée irrecevable au regard de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif au motif que l'auteur n'a pas épuisé tous les recours internes disponibles puisqu'il n'a pas saisi le Président ou le Vice-Président de la Cour suprême pour demander le réexamen aux fins de contrôle des décisions le visant.

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

5. Le 4 avril 2017, l'auteur a transmis des commentaires. Il affirme que la procédure de contrôle n'est pas un recours interne utile à épuiser et fait observer que l'issue des recours formés au titre de cette procédure est décidée en l'absence de la partie intéressée et laissée à la seule appréciation du juge. L'auteur affirme en outre que, compte tenu du manque d'indépendance de l'appareil judiciaire, de l'immixtion du pouvoir exécutif dans l'action du pouvoir judiciaire et du contexte politique actuel dans l'État partie, il ne disposait d'aucun recours interne utile en l'espèce. Il demande au Comité de déclarer sa communication recevable et de constater la violation des droits qu'il tient des articles 14 (par. 1)³ et 21 du Pacte.

Observations complémentaires de l'État partie sur la recevabilité et sur le fond

6. Dans une note verbale datée du 29 octobre 2018, l'État partie a présenté ses observations complémentaires sur la recevabilité et sur le fond. Il réaffirme que l'auteur n'a pas épuisé tous les recours internes disponibles étant donné qu'il n'a pas saisi le Président de la Cour suprême pour demander que les décisions le concernant soient réexaminées au titre de la procédure de contrôle.

² Deuxième édition (OSCE, Varsovie et Strasbourg, 2010).

³ Dans la lettre initiale, l'auteur ne demande pas au Comité de constater la violation des droits qu'il tient de l'article 14 (par. 1) du Pacte.

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

7. Dans une note du 24 février 2020, l'auteur réaffirme que le réexamen au titre de la procédure de contrôle ne constitue pas un recours interne utile. Compte tenu de la jurisprudence constante en la matière, il a décidé de ne pas se prévaloir de ce recours. L'auteur ajoute que l'État partie n'a pas pour pratique d'appliquer les normes internationales sur le droit à la liberté de réunion pacifique et que, lorsqu'ils sont amenés à se prononcer sur une affaire qui a trait au respect de ce droit, les tribunaux nationaux sont guidés par les seules dispositions de la législation nationale, ce qui restreint considérablement les garanties applicables.

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 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.

8.3 Le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel l'auteur n'a pas demandé au Président ou au Vice-Président de la Cour suprême de réexaminer les décisions prises à son égard dans le cadre de la procédure de contrôle. Il prend également note de l'argument de l'auteur selon lequel le réexamen aux fins de contrôle est une procédure extraordinaire qui ne constitue pas un recours utile devant être épuisé. À cet égard, il rappelle que la procédure qui permet de demander au Président d'un tribunal de réexaminer une décision judiciaire passée en force de chose jugée relevant du pouvoir discrétionnaire du juge constitue un recours extraordinaire et que l'État partie doit démontrer qu'il existe une possibilité raisonnable que cette procédure constitue un recours utile dans les circonstances de l'espèce⁴. En outre, il prend note de l'argument de l'auteur selon lequel celui-ci aurait saisi, en vain, le tribunal municipal de Minsk et la Cour Suprême pour obtenir un réexamen au titre de la procédure de contrôle. De plus, il note que l'État partie ne présente aucune information ni aucun argument venant démontrer que la procédure de contrôle serait un recours interne utile dans les circonstances de l'espèce. En l'absence d'explications complémentaires de l'État partie, il estime que les dispositions de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif ne font pas obstacle à l'examen de la communication.

8.4 Le Comité note que l'auteur soutient que les droits qu'il tient de l'article 14 (par. 1) du Pacte ont été violés parce que les juridictions internes n'ont pas été indépendantes ni impartiales à son égard en ce que leurs décisions ont été influencées par le pouvoir exécutif. Toutefois, en l'absence d'autres informations pertinentes dans le dossier, le Comité considère que l'auteur n'a pas suffisamment étayé ce grief aux fins de la recevabilité. En conséquence, il conclut que cette partie de la communication est irrecevable au regard de l'article 2 du Protocole facultatif.

8.5 Enfin, le Comité prend note des griefs que l'auteur tire de l'article 21 du Pacte, estime qu'ils sont suffisamment étayés aux fins de la recevabilité et passe à leur examen au fond.

Examen au fond

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

9.2 Le Comité note que l'auteur soutient que le droit à la liberté de réunion qu'il tient de l'article 21 du Pacte a été violé en ce qu'il a été sanctionné pour avoir enfreint la procédure régissant l'organisation des manifestations publiques au motif qu'il n'avait pas conclu de

⁴ *Sekerko c. Bélarus* (CCPR/C/109/D/1851/2008), par. 8.3 ; *Schumilin c. Bélarus* (CCPR/C/105/D/1784/2008), par. 8.3.

contrat avec les autorités nationales compétentes pour qu'elles assurent la sécurité pendant les manifestations et ne s'était pas acquitté des frais afférents. Le Comité doit donc déterminer si les sanctions administratives imposées à l'auteur constituent une violation des droits que celui-ci tient de l'article 21 du Pacte.

9.3 Dans son observation générale n° 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique, le Comité constate que ce droit, consacré à l'article 21 du Pacte, est un droit de l'homme fondamental, essentiel à l'expression publique des points de vue et opinions de chacun et indispensable dans une société démocratique. L'article 21 du Pacte protège les réunions pacifiques, qu'elles se déroulent à l'extérieur, à l'intérieur ou en ligne, dans l'espace public ou dans des lieux privés, ou qu'elles combinent plusieurs de ces modalités. Ces réunions peuvent entre autres prendre la forme de manifestations, protestations, rassemblements, défilés, sit-in, veillées à la bougie et mobilisations éclair. Elles sont protégées par l'article 21, qu'elles soient statiques, comme les piquets, ou mobiles, comme les défilés ou les cortèges⁵. L'exercice du droit de réunion pacifique 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 proportionnés à la situation⁶. Exiger des participants ou des organisateurs qu'ils assurent les services médicaux, les services d'ordre et de sécurité, les services de nettoyage et tous autres services publics devant être fournis lors d'un rassemblement pacifique et assument les coûts afférents n'est généralement pas compatible avec l'article 21⁷. L'État partie est donc tenu de justifier la limitation du droit garanti par l'article 21 du Pacte⁸.

9.4 Le Comité observe que, contrairement à ce qu'il s'est passé dans un certain nombre d'autres affaires concernant l'État partie et le droit de réunion pacifique garanti à l'article 21 du Pacte, dans lesquelles ce droit avait été restreint soit parce que les autorités avaient refusé d'autoriser la tenue d'une manifestation publique, soit parce que des participants à une manifestation non autorisée avaient été sanctionnés, en l'espèce, les manifestations organisées par l'auteur avaient été autorisées par les autorités nationales et se sont déroulées comme prévu. Pourtant, l'auteur a été condamné à de lourdes amendes administratives au motif qu'il ne s'était pas plié à l'obligation qui lui était faite par le droit interne de conclure des contrats avec les autorités nationales compétentes pour qu'elles assurent la sécurité pendant les manifestations et de s'acquitter des frais afférents. Le Comité doit donc déterminer si les sanctions administratives imposées à l'auteur dans les circonstances de l'espèce constituaient une restriction nécessaire dans une société démocratique et justifiée au regard de l'un quelconque des critères énoncés dans la deuxième phrase de l'article 21 du Pacte. Le Comité note que, d'après les éléments versés au dossier, les trois manifestations se sont déroulées de manière pacifique et les organisateurs et les autorités nationales avaient discuté en détail des mesures de sécurité à prendre lors d'une réunion tenue le 27 octobre 2014, puis de nouveau avant la manifestation du 9 novembre 2014. Le Comité observe que, pour déclarer l'auteur coupable d'une infraction sur le fondement de l'article 23.34 (par. 2) du Code des infractions administratives, les tribunaux nationaux se sont fondés uniquement sur le fait que la procédure régissant l'organisation des manifestations publiques établie par la loi sur les manifestations de masse n'avait pas été respectée car l'intéressé ne s'était pas acquitté de l'obligation faite aux organisateurs de conclure des contrats avec les autorités compétentes pour qu'elles assurent la sécurité et de s'acquitter des frais afférents. À cet égard, ni les tribunaux nationaux, ni, par la suite, l'État partie, dans les observations qu'il a présentées, n'ont fourni de justification ou d'explication quant à la question de savoir si, dans les circonstances de l'espèce, les sanctions imposées à l'auteur étaient nécessaires et proportionnées à la réalisation d'un des objectifs légitimes visés à l'article 21 du Pacte, à savoir la préservation de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public,

⁵ Voir l'observation générale n° 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique, par. 6.

⁶ Ibid., par. 36.

⁷ Ibid., par. 64.

⁸ *Poplavny c. Bélarus* (CCPR/C/115/D/2019/2010), par. 8.4.

ou, la protection de la santé ou de la moralité publiques ou des droits et des libertés d'autrui. Rappelant l'avis qu'il a exprimé dans son observation générale n° 37 (2020), à savoir qu'imposer aux participants ou aux organisateurs d'une manifestation publique l'obligation d'assurer la sécurité et le maintien de l'ordre et d'assumer les coûts afférents n'est généralement pas compatible avec l'article 21 du Pacte⁹, le Comité estime que les lourdes sanctions administratives imposées à l'auteur pour non-respect de cette obligation, sanctions qui n'ont été justifiées ni par les tribunaux ni par les autres autorités compétentes, constituent une restriction du droit de réunion pacifique de l'auteur qui, si elle était fondée en droit, n'était néanmoins pas nécessaire dans une société démocratique. En l'absence d'autre explication de la part de l'État partie, le Comité conclut que ce dernier a violé les droits garantis à l'auteur par l'article 21 du Pacte.

10. 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 droits que l'auteur tient de l'article 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, l'État partie est tenu, entre autres, d'accorder à l'auteur une indemnisation adéquate, notamment le remboursement du montant des amendes imposées et des frais de justice engagés. Il est également tenu de prendre les mesures nécessaires pour que des violations analogues ne se reproduisent pas. À cet égard, le Comité fait observer qu'il a déjà examiné un certain nombre de communications portant sur des cas similaires à l'espèce et concernant les mêmes lois et pratiques de l'État partie, et que celui-ci devrait réviser son cadre normatif relatif aux manifestations publiques, conformément à l'obligation mise à sa charge par l'article 2 (par. 2) du Pacte, afin de garantir la pleine jouissance des droits consacrés par l'article 21.

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

⁹ Voir le paragraphe 64 de l'observation générale.