



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
12 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° 2713/2015*, **

<i>Communication présentée par :</i>	Leonid Markhotko (non représenté par un conseil)
<i>Victime(s) présumée(s) :</i>	L'auteur
<i>État partie :</i>	Bélarus
<i>Date de la communication :</i>	19 juin 2015 (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 28 décembre 2015 (non publiée sous forme de document)
<i>Date des constatations :</i>	6 novembre 2020
<i>Objet :</i>	Refus des autorités d'autoriser la tenue de piquets ; liberté d'expression
<i>Question(s) de procédure :</i>	Épuisement des recours internes
<i>Question(s) de fond :</i>	Liberté de réunion ; liberté d'expression
<i>Article(s) du Pacte :</i>	19 (par. 2) et 21
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	2 et 5 (par. 2 b))

1. L'auteur de la communication est Leonid Markhotko, de nationalité bélarussienne, né en 1954. Il affirme que le Bélarus a violé les droits qu'il tient de l'article 19 (par. 2) et de l'article 21 du Pacte. 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 18 novembre 2014, l'auteur a saisi le Comité exécutif du district de la ville de Salihorsk d'une demande visant l'organisation d'un piquet le 10 décembre 2014, de 17 heures à 19 heures. Le piquet avait pour objectif d'attirer l'attention de la société civile sur la Journée internationale des droits de l'homme, ainsi que de protester contre les

* Adoptées par le Comité à sa 130^e session (12 octobre-6 novembre 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, Christof Heyns, Bamariam Koita, David H. Moore, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Hélène Tigroudja, Andreas Zimmermann et Gentian Zyberi.



violations des droits de l'homme commises au Bélarus. Dans sa demande, l'auteur précisait qu'environ sept personnes participeraient au piquet, qui se tiendrait près du bâtiment du Comité exécutif sur la place centrale de Salihorsk. Il précisait également la source de financement et priait les autorités locales d'assurer la sécurité, les soins médicaux et l'organisation des services de nettoyage après le piquet.

2.2 Le 1^{er} décembre 2014, le Comité exécutif a rejeté la demande de l'auteur pour les motifs suivants : a) l'emplacement du piquet ne correspondait pas au lieu désigné pour la tenue de tels événements dans la décision n° 700 du Comité exécutif de la ville de Salihorsk, en date du 7 octobre 2004, relative aux mesures visant à prévenir les situations d'urgence et à garantir l'état de droit pendant les manifestations collectives ; b) l'auteur n'indiquait pas les mesures particulières qu'il entendait prendre, en tant qu'organisateur, pour assurer la sécurité et l'ordre public pendant le piquet, comme l'exige la décision n° 700.

2.3 Le 29 décembre 2014, l'auteur a saisi le tribunal du district de Salihorsk d'un recours contre la décision du Comité exécutif pour violation de son droit à la liberté d'expression et de son droit de réunion pacifique, tels qu'ils sont garantis par la Constitution du Bélarus et par les articles 19 et 21 du Pacte. Le 26 janvier 2015, le tribunal a jugé que la décision du Comité exécutif était conforme aux dispositions de la loi sur les manifestations publiques et a débouté l'auteur.

2.4 Le 12 février 2015, l'auteur a formé un recours en cassation contre la décision du tribunal de district auprès du tribunal régional de Minsk. Le 12 mars 2015, le tribunal régional de Minsk a rejeté le recours. L'auteur n'a pas formé de demande de réexamen au titre de la procédure de contrôle, estimant que celle-ci ne constituait pas un recours utile, au vu de la pratique établie des juridictions internes dans des affaires comparables.

Teneur de la plainte

3. L'auteur affirme que les autorités de l'État partie ont restreint son droit à la liberté d'expression, en violation de l'article 19 du Pacte, et son droit à la liberté de réunion, en violation de l'article 21, en refusant sans justification d'autoriser la tenue d'un piquet. Il soutient que les restrictions à l'exercice de ses droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion imposées par les autorités de l'État partie n'étaient pas nécessaires à la protection de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, de la santé publique, de la morale ou des droits et libertés d'autrui.

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

4.1 Par note verbale datée du 24 février 2016, l'État partie a présenté ses observations sur la recevabilité et sur le fond de la communication. Il affirme que l'auteur n'a pas épuisé les recours internes disponibles puisqu'il n'a pas saisi la Cour suprême ou le Bureau du Procureur général d'une demande de réexamen au titre de la procédure de contrôle. L'État partie conteste l'argument de l'auteur selon lequel cette procédure ne constitue pas un recours utile et fait observer qu'en 2015, sur 197 recours introduits dans le cadre de ladite procédure, 192 ont été admis à l'examen de la Cour suprême.

4.2 L'État partie soutient que les griefs de violation des articles 19 et 21 formulés par l'auteur ne sont pas étayés. Les recours formés par l'auteur contre la décision du Comité exécutif auprès du tribunal du district de Salihorsk et du tribunal régional de Minsk ont été rejetés, respectivement, le 26 janvier 2015 et le 12 mars 2015. L'État partie explique que le refus du Comité exécutif d'autoriser l'auteur à tenir un piquet se fondait sur sa décision du 7 octobre 2004, qui régleme l'organisation des manifestations publiques et désigne une zone à cet effet dans la ville de Salihorsk. La décision du Comité exécutif est conforme à l'article 9 de la loi sur les manifestations publiques, qui confère aux autorités exécutives locales le pouvoir de désigner des zones spéciales pour ces manifestations.

4.3 Les dispositions de la loi sur les manifestations publiques et les règlements régissant l'organisation et la tenue des réunions, des rassemblements, des marches ou des défilés de rue, des piquets et autres manifestations collectives au Bélarus, visent à créer les conditions nécessaires à la réalisation des droits constitutionnels et des libertés des citoyens. Ils protègent au maximum la sécurité et l'ordre public lors de la tenue de manifestations collectives sur les places, dans les rues et dans d'autres lieux publics, et renforcent la

responsabilité individuelle des citoyens qui organisent ces manifestations. L'État partie affirme que l'auteur n'a pas respecté cette partie de la loi et qu'il a de plus enfreint ses articles 5 et 10 en n'indiquant pas quelles mesures particulières il entendait prendre, en tant qu'organisateur, pour assurer la sécurité et l'ordre public pendant le piquet¹. L'État partie conclut dès lors que la décision du tribunal de confirmer le refus du Comité exécutif d'autoriser la tenue de la manifestation était justifiée.

4.4 L'État partie affirme en outre que la législation nationale qui consacre le droit de réunion pacifique et réglemente les modalités et le calendrier des manifestations collectives est conforme aux dispositions de la Constitution et n'est pas contraire aux normes internationales qui permettent à chaque État d'introduire les restrictions à l'exercice des droits et libertés 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.

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

5.1 Dans ses commentaires du 14 mars 2016, renvoyant aux observations de l'État partie selon lesquelles la loi sur les manifestations publiques vise à créer les conditions nécessaires à la réalisation du droit des citoyens à la liberté de réunion pacifique, l'auteur appelle l'attention sur la jurisprudence du Comité et fait observer que la lourde obligation, prévue par le droit interne, d'obtenir trois autorisations écrites distinctes de trois services administratifs différents constitue une restriction à sa liberté de réunion et a rendu illusoire son droit de manifester².

5.2 L'auteur se réfère en outre à la jurisprudence du Comité selon laquelle, lorsqu'un État partie impose des restrictions dans le but de concilier le droit de réunion d'un particulier avec l'intérêt général, il devrait chercher à faciliter l'exercice de ce droit et non s'employer à le restreindre par des moyens qui ne sont ni nécessaires ni proportionnés. Toute restriction de l'exercice du droit de réunion pacifique doit répondre aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité³.

5.3 L'auteur soutient que les recours internes doivent non seulement être accessibles mais aussi être utiles. Renvoyant à la jurisprudence du Comité, il fait valoir qu'une demande de réexamen au titre de la procédure de contrôle ne constitue pas un recours utile. Il ajoute que cette procédure est laissée à la discrétion d'un procureur ou d'un juge et qu'elle n'implique pas d'examen au fond. Il conclut que tous les recours internes disponibles et utiles ont été épuisés en l'espèce.

5.4 En ce qui concerne les statistiques fournies par l'État partie concernant le nombre d'affaires réexaminées au titre de la procédure de contrôle, l'auteur estime que celui-ci est sans fondement puisque l'État partie n'a pas précisé combien de ces affaires concernaient les droits des citoyens en matière de liberté de réunion.

5.5 L'auteur affirme que tous les recours internes disponibles et utiles ont été épuisés et que la communication est recevable au regard de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif.

¹ L'article 5 de la loi régit la présentation des demandes concernant l'organisation d'une manifestation collective et précise quelles informations doivent figurer dans ces demandes, à savoir l'objet de la manifestation, son type, le lieu et l'itinéraire prévus, le nombre de participants attendus, ainsi que les mesures prises pour assurer l'ordre public et la sûreté, les services médicaux et le nettoyage après l'événement. L'article 10 régit le déroulement des manifestations et précise que les organisateurs doivent veiller à ce que l'événement soit organisé conformément aux objectifs et aux autres conditions indiqués dans la demande.

² *Poliakov c. Bélarus* (CCPR/C/111/D/2030/2011), par. 8.3.

³ *Sekerko c. Bélarus* (CCPR/C/109/D/1851/2008), par. 9.6.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

6.1 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.

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 Le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel l'auteur n'a pas épuisé tous les recours internes. Il constate que le seul recours dont disposait l'auteur après le rejet de son appel par le tribunal régional de Minsk était de saisir le Bureau du Procureur général ou la Cour suprême d'une demande de réexamen au titre de la procédure de contrôle. À cet égard, le Comité renvoie à sa jurisprudence, dont il ressort que l'introduction auprès du ministère public d'une demande de contrôle d'une décision de justice ayant force de chose jugée ne fait pas partie des recours utiles qui doivent être épuisés aux fins de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif⁴. Le Comité considère de plus que les demandes de contrôle de la légalité de décisions judiciaires devenues exécutoires adressées au président d'un tribunal, dont l'issue dépend du pouvoir discrétionnaire d'un juge, constituent un recours extraordinaire, et que l'État partie doit montrer qu'il existe une possibilité raisonnable qu'une telle demande constitue un recours utile dans les circonstances de l'espèce. Étant donné que l'État partie ne l'a pas fait, le Comité estime que les dispositions de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif ne font pas obstacle à l'examen de la communication.

6.4 Le Comité considère que l'auteur a suffisamment étayé, aux fins de la recevabilité, les griefs qu'il tire des articles 19 (par. 2) et 21 du Pacte. En conséquence, il déclare la communication recevable et passe à son examen au fond.

Examen au fond

7.1 Conformément à l'article 5 (par. 1) 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.

7.2 Le Comité prend note du grief de l'auteur, qui affirme que l'État partie a arbitrairement restreint son droit à la liberté d'expression et son droit à la liberté de réunion, en violation des articles 19 (par. 2) et 21 du Pacte, en ce qu'il s'est vu refuser l'autorisation de tenir une réunion pacifique – un piquet – pour attirer l'attention de la société civile sur la Journée internationale des droits de l'homme et pour protester contre les violations des droits de l'homme commises au Bélarus, et que les restrictions imposées à l'exercice de ses droits n'étaient pas nécessaires à la protection de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, de la santé publique, de la morale ou des droits et libertés d'autrui. Le Comité considère que la question qui se pose est celle de savoir si l'interdiction de tenir un piquet public imposée à l'auteur par le Comité exécutif constitue une violation des 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, dans laquelle il souligne 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 démocratique⁵. Il rappelle que l'article 19 (par. 3) du Pacte autorise certaines restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'expression, qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et être nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui ; ou à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. Les restrictions à l'exercice de ces libertés doivent répondre à des critères stricts de nécessité

⁴ Par exemple, *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.

⁵ Observation générale n° 34 (2011), par. 2.

et de proportionnalité. Elles doivent être appliquées exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objet spécifique qui les inspire⁶. Le Comité rappelle qu'il incombe à l'État partie de montrer que les restrictions au droit garanti par l'article 19 qui ont été imposées à l'auteur étaient nécessaires et proportionnées⁷.

7.4 Le Comité prend note de l'affirmation de l'auteur selon laquelle le refus des autorités municipales de l'autoriser à tenir le piquet au motif que le lieu qu'il avait choisi ne figurait pas parmi ceux autorisés par les autorités a également constitué une violation de son droit à la liberté de réunion, garanti par l'article 21 du Pacte. Dans son observation générale n° 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique, le Comité souligne que les réunions pacifiques peuvent en principe être organisées en tout lieu accessible au public ou auquel le public devrait avoir accès, comme les places publiques et la voie publique. Les réunions pacifiques ne devraient pas être reléguées dans des endroits isolés où elles ne peuvent pas attirer l'attention de ceux à qui elles s'adressent ou du grand public. En règle générale, il ne peut être imposé d'interdictions générales d'organiser des rassemblements en tous lieux de la capitale, en tous lieux publics à l'exception d'un lieu unique en ville ou en dehors du centre-ville, ou sur l'ensemble de la voie publique d'une ville. Exiger des participants ou des organisateurs qu'ils assurent l'encadrement et le maintien de l'ordre et la fourniture de soins médicaux pendant les rassemblements pacifiques ou le nettoyage du site après la réunion ou tous autres services publics connexes et qu'ils en assument les coûts n'est généralement pas compatible avec l'article 21⁸.

7.5 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 indispensable dans une société démocratique. Ce droit suppose notamment la possibilité d'organiser une réunion pacifique, y compris un rassemblement immobile (comme un piquet) dans un lieu public, 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, et l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou 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 d'un particulier en vue de concilier ce droit avec les intérêts généraux susmentionnés, les États parties doivent s'efforcer d'en faciliter l'exercice plutôt que de s'employer à le restreindre par des moyens qui ne sont ni nécessaires ni proportionnés. L'État partie est donc tenu de justifier la limitation du droit protégé par l'article 21 du Pacte.

7.6 En l'espèce, l'auteur a choisi la place centrale de Salihorsk pour y tenir un piquet dans le but d'exprimer publiquement son opinion, d'attirer l'attention sur la célébration de la Journée internationale des droits de l'homme et de protester contre les violations des droits de l'homme commises au Bélarus. Le Comité constate que les autorités municipales ont refusé d'autoriser l'auteur à organiser un piquet au motif que le lieu prévu pour la manifestation n'était pas l'unique lieu désigné par la décision n° 700 du Comité exécutif et que l'auteur n'avait pas indiqué les mesures particulières qu'il entendait prendre, en tant qu'organisateur, pour assurer la sécurité et l'ordre public pendant le piquet. Il observe toutefois que les autorités nationales n'ont pas démontré en quoi la tenue d'un piquet à l'endroit proposé par l'auteur compromettrait la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, la sauvegarde de la santé ou de la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui. Il constate en particulier que ni le Comité exécutif dans le refus opposé à la demande d'autorisation du piquet ni les tribunaux dans leurs décisions n'expliquent en quoi les restrictions imposées par la décision n° 700 et appliquées dans le cas de l'auteur étaient nécessaires et justifiées.

7.7 Le Comité constate que l'interdiction de fait imposée par la décision n° 700 de tenir une réunion en quelque lieu public que ce soit dans toute la ville de Salihorsk, à l'exception d'un unique lieu désigné par le Comité exécutif, limite indûment le droit de réunion et le droit

⁶ Ibid., par. 22.

⁷ 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.

⁸ Observation générale n° 37 (2020), par. 55 et 64.

à la liberté d'expression. Il fait observer que le fait de demander à l'auteur, en tant qu'organisateur d'un piquet, de prendre des mesures particulières pour assurer la sécurité et l'ordre public pendant le piquet revient à subordonner son exercice du droit de réunion pacifique et du droit à la liberté d'expression à des conditions disproportionnées. Dans ces circonstances, le Comité considère que l'application formelle de la décision n° 700 et le refus des autorités de l'État partie d'autoriser l'auteur à organiser un piquet ne sont pas justifiés et conclut à une violation des droits que l'intéressé tient des articles 19 (par. 2) et 21 du Pacte.

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

9. Conformément au 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, de prendre les mesures voulues pour indemniser l'auteur comme il se doit. Il est également dans l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que des violations analogues ne se reproduisent.

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.
