



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
20 novembre 2014
Français
Original: anglais

Comité des droits de l'homme

Communication n° 2153/2012

Constatations adoptées par le Comité à sa 112^e session (7-31 octobre 2014)

<i>Communication présentée par:</i>	Sergueï Kalyakin (représenté par un conseil, Leonid Sudalenko)
<i>Au nom de:</i>	L'auteur, Viktor Korneenko, Valery Ukhnaev, Aleksandr Bukhvostov, Vladimir Katsora, Zinaida Shumilina, Galina Skorokhod, Vladimir Sekerko, Valery Klimov, Marina Smyaglikova, Vladimir Zhoglo, Lyudmila Kobylyanets, Vladimir Myshak, Svetlana Mikhalchenko, Nikolay Pokhabov, Evgeny Rogin, Dmitry Oparenko, Iosif Nechay, Pavel Stanevsky, Viktor Mikhalchik et Anatoly Ivanchik
<i>État partie:</i>	Bélarus
<i>Date de la communication:</i>	15 novembre 2011 (date de la lettre initiale)
<i>Références:</i>	Décision prise par le Rapporteur spécial en application de l'article 97 du règlement intérieur, communiquée à l'État partie le 22 mai 2012 (non publiée sous forme de document)
<i>Date des constatations:</i>	10 octobre 2014
<i>Objet:</i>	Refus d'enregistrer une organisation non gouvernementale
<i>Question(s) de fond:</i>	Droit à la liberté d'association; restrictions autorisées
<i>Question(s) de procédure:</i>	Épuisement des recours internes
<i>Article(s) du Pacte:</i>	22
<i>Article(s) du Protocole facultatif:</i>	5 (par. 2b))



Annexe

Constatations du Comité des droits de l'homme au titre du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (112^e session)

concernant la

Communication n° 2153/2012*

Présentée par: Sergueï Kalyakin (représenté par un conseil, Leonid Sudalenko)

Au nom de: L'auteur, Viktor Korneenko, Valery Ukhnaev, Aleksandr Bukhvostov, Vladimir Katsora, Zinaïda Shumilina, Galina Skorokhod, Vladimir Sekerko, Valery Klimov, Marina Smyaglikova, Vladimir Zhoglo, Lyudmila Kobylyanets, Vladimir Myshak, Svetlana Mikhalchenko, Nikolay Pokhabov, Evgeny Rogin, Dmitry Oparenko, Iosif Nechay, Pavel Stanevsky, Viktor Mikhalchik et Anatoly Ivanchik

État partie: Bélarus

Date de la communication: 15 novembre 2011 (date de la lettre initiale)

Le Comité des droits de l'homme, institué en vertu de l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Réuni le 10 octobre 2014,

Ayant achevé l'examen de la communication n° 2153/2012 présentée par Sergueï Kalyakin et consorts en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Ayant tenu compte de toutes les informations écrites qui lui ont été communiquées par l'auteur de la communication et l'État partie,

Adopte ce qui suit:

Constatations au titre du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif

1. L'auteur de la communication est Sergueï Kalyakin, de nationalité bélarussienne, né en 1952. Il présente la communication en son propre nom et au nom de 20 autres ressortissants bélarussiens, résidant tous au Bélarus¹. Il affirme qu'ils sont tous victimes de

* Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication: Yadh Ben Achour, Lazhari Bouzid, Christine Chanet, Cornelis Flinterman, Yuji Iwasawa, Walter Kälin, Zonke Zanele Majodina, Gerald L. Neuman, Sir Nigel Rodley, Victor Manuel Rodríguez-Rescia, Fabian Omar Salvioi, Dheerujall B. Seetulsingh, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili, Margo Waterval et Andrei Paul Zlătescu.

¹ L'auteur a une autorisation signée pour agir au nom des 20 coauteurs.

violations par le Bélarus des paragraphes 1 et 2 de l'article 22, lus conjointement avec le paragraphe 2 de l'article 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 30 décembre 1992.

Rappel des faits présentés par les auteurs

2.1 Le 24 juin 2011, en tant que membres du conseil de l'association qu'ils avaient fondée ensemble, l'auteur et deux des victimes présumées ont déposé auprès du Ministère de la justice une demande d'enregistrement d'une association non gouvernementale de défense des droits de l'homme appelée «Pour des élections équitables».

2.2 Le 21 juillet 2011, le Ministère de la justice a refusé l'enregistrement au motif que la demande n'était pas conforme aux prescriptions du paragraphe 3 de l'article 15 de la loi sur les associations publiques du 4 octobre 1994². En particulier, le Ministère de la justice a fait valoir que la liste des fondateurs de l'association ne lui avait pas été communiquée, que le procès-verbal de l'assemblée constituante n'avait pas été signé par le président et qu'une lettre de garantie confirmant l'attribution d'espaces de bureau à l'association posait quelques problèmes.

2.3 À une date non précisée, l'auteur et les victimes présumées ont contesté la décision du Ministère de la justice auprès de la Cour suprême. Ils affirmaient que les arguments du Ministère de la justice étaient fallacieux et fondés sur des allégations plutôt que sur des faits et qu'en tout état de cause, le refus était dénué de fondement et illicite. Ils faisaient valoir que l'assemblée constituante avait été tenue conformément à la loi sur les associations publiques et qu'ils avaient fourni tous les documents nécessaires à l'enregistrement de l'association.

2.4 Le 21 septembre 2011, la Cour suprême a rejeté la plainte pour des motifs similaires à ceux que le Ministère de la justice avait avancés. La Cour n'a pas précisé quels buts légitimes nécessitaient l'imposition de restrictions aux droits de l'auteur et des victimes présumées. La décision est devenue exécutoire le jour même. L'auteur indique que les décisions de la Cour suprême ne sont pas susceptibles d'appel car la Cour est la plus haute juridiction du Bélarus, et ajoute que la législation nationale ne prévoit pas le droit de déposer une requête individuelle auprès de la Cour constitutionnelle.

2.5 Le 5 mars 2013, le Bureau du Procureur général a rejeté la demande que l'auteur lui avait faite, le 23 avril 2012, d'engager une procédure de contrôle de la décision de la Cour suprême en date du 21 septembre 2011. À ce sujet, l'auteur avance que la procédure de contrôle ne peut être considérée comme un recours utile parce que l'exercice de ce recours est laissé à la discrétion d'un juge ou d'un procureur. Il se réfère à la jurisprudence du Comité, qui a établi que les recours internes doivent être à la fois disponibles et efficaces.

2.6 L'auteur affirme que les recours internes ont été épuisés.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme que le refus d'enregistrer l'association de défense des droits de l'homme n'était pas nécessaire 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 et que, par conséquent, il constitue une violation des droits que lui-même et les victimes présumées tiennent du paragraphe 2 de l'article 22, lu conjointement avec le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte.

² Disponible à l'adresse suivante: <http://www.legislationline.org/topics/country/42/topic/1>.

3.2 L'auteur soutient que la Cour suprême n'a pas évalué sa plainte en tenant compte des dispositions du Pacte. En vertu des articles 26 et 27 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, le Bélarus est lié par le Pacte; il doit l'exécuter de bonne foi et ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant sa non-exécution. En vertu de l'article 33 de la loi bélarussienne sur les traités internationaux, les principes universellement reconnus du droit international et les dispositions des instruments internationaux en vigueur au Bélarus font partie intégrante du droit interne. Conformément à l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. Le droit à la liberté d'association est consacré par l'article 22 du Pacte et ne peut être restreint que si une telle restriction sert l'un des buts légitimes qui y sont énoncés.

3.3 L'auteur affirme que le fait, de la part de l'État partie, d'avoir porté atteinte à son droit et celui des victimes présumées à la liberté d'association au motif qu'ils n'avaient pas respecté la procédure relative à l'enregistrement des associations publiques, établie par la loi sur les associations publiques, n'était justifié par aucun des buts légitimes énoncés au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte.

3.4 L'auteur se réfère en outre à l'article 7 de la Constitution du Bélarus, qui dispose que le Bélarus est lié par le principe de l'état de droit. Le Bélarus reconnaît la primauté des principes de droit international universellement reconnus et veille à ce que sa législation soit conforme à ces principes. En devenant partie au Pacte, il s'est engagé à respecter et garantir les droits reconnus dans cet instrument, ainsi qu'à prendre toute mesure de caractère législatif ou autre qui pourrait être nécessaire pour donner effet à ces droits. L'auteur cite la jurisprudence du Comité dans l'affaire *Park c. République de Corée* à l'appui de son raisonnement relatif à la primauté des obligations qui incombent à l'État partie en application du Pacte sur son droit interne³. Il souligne que le Bélarus n'a pas fait la déclaration prévue au paragraphe 3 de l'article 4 du Pacte pour signaler l'existence d'un danger public exceptionnel l'amenant à déroger à certains des droits énoncés dans le Pacte.

3.5 L'auteur ajoute que depuis 2006 le droit interne prévoit la mise en jeu de la responsabilité pénale pour quiconque administre une organisation non enregistrée. Par conséquent, lui-même et les victimes présumées pourraient voir leur responsabilité pénale engagée s'ils poursuivaient leurs activités conjointement avec les autres membres de l'association conformément aux statuts de celle-ci.

Observations de l'État partie sur la recevabilité

4. Le 19 juillet 2012, l'État partie a contesté la recevabilité de la communication. Il fait valoir que la communication n'a pas été présentée par l'auteur mais par un tiers en son nom. Il fait valoir également que les recours internes n'ont pas été épuisés vu que l'auteur admet lui-même ne pas avoir demandé au Bureau du Procureur général d'engager une procédure de contrôle de la décision de la Cour suprême en date du 21 septembre 2011⁴. L'État partie estime donc que la communication a été enregistrée en violation des articles 1^{er} et 2 du Protocole facultatif. Il indique qu'il «a mis fin aux procédures concernant la communication et qu'il se dissociera des constatations la concernant qui pourraient être adoptées par le Comité».

³ Communication n° 628/1995, *Tae Hoon Park c. République de Corée*, constatations adoptées le 20 octobre 1998, par. 10.4.

⁴ Bien que l'État partie affirme le contraire, l'auteur et deux des victimes présumées ont déposé le 23 avril 2012 une demande de contrôle qui a été rejetée le 5 mars 2013 (voir par. 2.5 ci-dessus).

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

5.1 Le 4 septembre 2012, l'auteur a contesté l'argumentation de l'État partie concernant la recevabilité et l'enregistrement de la communication. Il fait observer que, conformément à la jurisprudence du Comité, les auteurs doivent avoir épuisé les recours internes qui sont non seulement disponibles mais également utiles. Il ajoute que les recours sont utiles s'ils offrent des perspectives raisonnables d'obtenir une réparation effective. À ce sujet, le Comité a déclaré à de nombreuses reprises que la procédure de contrôle était une procédure de réexamen discrétionnaire qui ne constituait pas un recours utile aux fins de l'épuisement des recours internes⁵.

5.2 L'auteur réaffirme qu'il n'a pas sollicité l'ouverture d'une procédure de contrôle auprès du Bureau du Procureur général parce que seul le recours en annulation permettrait un réexamen au fond de son affaire. Une demande de procédure de contrôle ne peut pas, par conséquent, être considérée comme un recours utile. En outre, une telle demande est examinée de manière unilatérale par le procureur et limitée aux questions de procédure, et elle ne permet pas d'examiner les faits et les éléments de preuve.

5.3 L'auteur ajoute qu'en devenant partie au Protocole facultatif, l'État partie a reconnu que le Comité avait compétence pour examiner les communications présentées par des particuliers, pour déterminer s'il y a eu violation du Pacte. En vertu de l'article 2 du Pacte, l'État partie s'est engagé à faire en sorte que toute personne relevant de sa juridiction dispose d'un recours utile. Ayant reconnu que le Comité avait compétence pour déterminer l'efficacité des recours internes dans les communications présentées par des particuliers, l'État partie a l'obligation non seulement de respecter les dispositions du Pacte et du Protocole facultatif s'y rapportant, mais aussi de tenir compte des observations générales du Comité. L'interprétation des dispositions du Pacte et le développement d'une jurisprudence font partie intégrante du rôle assumé par le Comité au titre du Pacte⁶. En refusant de reconnaître les normes, la pratique, les méthodes de travail et la jurisprudence du Comité, l'État partie nie donc la compétence qu'a le Comité d'interpréter les dispositions du Pacte, ce qui va à l'encontre de son objet et de son but. L'auteur soutient que l'État partie doit non seulement mettre en œuvre les décisions du Comité, mais aussi reconnaître les normes, la pratique, les méthodes de travail et la jurisprudence du Comité, en vertu du principe de droit international *pacta sunt servanda*.

Observations supplémentaires de l'État partie sur la recevabilité

6. Le 4 janvier 2013, l'État partie a réaffirmé la position qu'il avait exposée le 19 juillet 2012 concernant la communication.

Délibérations du Comité

Défaut de coopération de l'État partie

7.1 Le Comité prend note des observations de l'État partie, à savoir qu'il n'existe pas de fondement légal justifiant l'examen de la communication, dès lors que celle-ci a été enregistrée en violation des articles 1^{er} et 2 du Protocole facultatif vu qu'elle a été présentée par un tiers (un avocat) au nom de l'auteur et des victimes présumées dénonçant une

⁵ Il est fait référence à la communication n° 1418/2005, *Iskiyaev c. Ouzbékistan*, constatations adoptées le 20 mars 2009; il est fait référence également à la décision de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la requête n° 47033/99, *Tumilovich c. Russie*, en date du 22 juin 1999.

⁶ Il est fait référence à l'Observation générale n° 33 (2008) du Comité sur les obligations des États parties en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par. 11 et 13.

violation de leurs droits et que les recours internes n'ont pas été épuisés. Il note que l'État partie a déclaré qu'il «se dissocierait» de la décision du Comité concernant la communication.

7.2 Le Comité rappelle que le paragraphe 2 de l'article 39 du Pacte l'autorise à établir lui-même son règlement intérieur, que les États parties au Pacte ont accepté de reconnaître. Tout État partie qui adhère au Protocole facultatif reconnaît que le Comité a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers qui se déclarent victimes de violations de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte (préambule et article premier). En adhérant au Protocole facultatif, les États parties s'engagent implicitement à coopérer de bonne foi avec le Comité pour lui permettre et lui donner les moyens d'examiner les communications qui lui sont soumises et, après examen, de faire part de ses constatations à l'État partie et au particulier (art. 5 (par. 1 et 4) du Protocole facultatif). Pour un État partie, l'adoption d'une mesure, quelle qu'elle soit, qui empêche le Comité de prendre connaissance d'une communication et d'en mener l'examen à bonne fin, et l'empêche de faire part de ses constatations, est incompatible avec ces obligations⁷. Il appartient au Comité de déterminer si une affaire doit être enregistrée. En n'acceptant pas la compétence du Comité concernant l'opportunité d'enregistrer une communication et en déclarant de manière catégorique qu'il n'acceptera pas la décision du Comité concernant la recevabilité et le fond d'une communication, l'État partie viole les obligations qui lui incombent au titre de l'article premier du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

Examen de la recevabilité

8.1 Avant d'examiner toute plainte soumise 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 en vertu 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 prend note de l'argument de l'État partie, qui affirme que l'auteur aurait dû demander au Bureau du Procureur général d'engager une procédure de contrôle de la décision de la Cour suprême. Il prend note également de l'explication donnée par l'auteur, à savoir qu'un tel recours n'était ni utile ni accessible. Il relève en outre que la demande d'ouverture d'une procédure de contrôle que l'auteur a déposée le 23 avril 2012 a été rejetée par le Bureau du Procureur général le 5 mars 2013. Dans ces circonstances, le Comité considère que les dispositions du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif ne font pas obstacle à l'examen de la présente communication.

8.4 Le Comité prend note du grief de l'auteur qui affirme que l'État partie a violé les droits qu'il tient du paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte, lu conjointement avec le paragraphe 2 de l'article 2. Il considère toutefois, au vu des éléments dont il dispose, que l'auteur n'a pas avancé de motifs suffisants pour étayer son allégation de violation du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte. Le Comité considère par conséquent que l'auteur n'a pas suffisamment étayé ce grief aux fins de la recevabilité et conclut que cette partie de la communication est irrecevable en vertu de l'article 2 du Protocole facultatif.

8.5 Le Comité considère que l'auteur a suffisamment étayé, aux fins de la recevabilité, les griefs qu'il tire du paragraphe 1 de l'article 22 ' du Pacte. Par conséquent, il déclare la communication recevable et procède à l'examen au fond.

⁷ Voir, par exemple, les communications nos 1867/2009, 1936/2010, 1975/2010, 1977/2010, 1978/2010, 1979/2010, 1980/2010, 1981/2010 et 2010/2010, *Pavel Levinov c. Bélarus*, constatations adoptées le 19 juillet 2012, par. 8.2; et la communication n° 869/1999, *Piandiong et consorts c. Philippines*, constatations adoptées le 19 octobre 2000, par. 5.1.

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 présente communication en tenant compte de toutes les informations qui lui ont été communiquées par les parties.

9.2 Le Comité doit déterminer si le refus des autorités biélorussiennes d'enregistrer l'association de défense des droits de l'homme créée par les auteurs, «Pour des élections équitables», constitue une restriction déraisonnable du droit de l'auteur et des victimes présumées à la liberté d'association. À ce sujet le Comité rappelle que le rôle qui lui est confié en vertu du Protocole facultatif ne consiste pas à faire une évaluation dans l'abstrait des lois promulguées par les États parties mais à déterminer si l'application de ces lois dans l'affaire à l'examen a donné lieu à une violation des droits de l'auteur et des victimes présumées⁸. Il rappelle que, conformément au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte, toute restriction du droit à la liberté d'association doit satisfaire cumulativement aux conditions suivantes: a) elle doit être prévue par la loi; b) elle ne peut viser que l'un des buts énoncés au paragraphe 2; c) elle doit être «nécessaire dans une société démocratique» pour la réalisation de l'un de ces buts⁹. La référence à une «société démocratique» dans le contexte de l'article 22 indique, de l'avis du Comité, que l'existence et le fonctionnement d'associations, y compris d'associations qui défendent pacifiquement des idées qui ne sont pas nécessairement accueillies favorablement par le gouvernement ou la majorité de la population, constituent l'un des fondements de toute société¹⁰.

9.3 Dans la présente affaire, l'enregistrement de l'association a été refusé sur la base d'un certain nombre de motifs qui sont exposés. Les motifs doivent être appréciés à la lumière des conséquences qui en découlent pour l'auteur, les victimes présumées et leur association. Le Comité note que même si les motifs de refus sont prévus dans la loi pertinente, comme il ressort des documents dont il dispose, l'État partie n'a pas avancé d'argument montrant en quoi le refus était nécessaire 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 l'absence d'autres explications pertinentes de la part de l'État partie, le Comité accorde le crédit voulu à l'affirmation de l'auteur, laquelle est confirmée par les décisions des autorités nationales qui lui ont été communiquées, à savoir qu'aucune explication n'a été fournie par les autorités nationales, en particulier la Cour suprême, quant à la nécessité de restreindre le droit de l'auteur et des victimes présumées à la liberté d'association conformément au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte.

9.4 Le Comité relève également que le refus d'enregistrement a eu pour conséquence directe de rendre illégal le fonctionnement de l'association sur le territoire de l'État partie et d'empêcher l'auteur et les victimes présumées d'exercer leur liberté d'association. Par conséquent, le Comité conclut que le refus d'enregistrement ne satisfait pas aux conditions énoncées au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte à l'égard de l'auteur et des victimes présumées. Les droits des auteurs visés au paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte ont ainsi été violés.

9.5 Au vu de ce qui précède, le Comité conclut que les droits que l'auteur et les victimes présumées tiennent du paragraphe 1 de l'article 22' du Pacte n'ont pas été protégés d'une manière effective. En conséquence, le Comité estime que les faits dont il est saisi font

⁸ Voir la communication n° 550/1993, *Faurisson c. France*, constatations adoptées le 8 novembre 1996, par. 9.3.

⁹ Voir, par exemple, la communication n° 1039/2001, *Zvozkov et consorts. c. Bélarus*, constatations adoptées le 17 octobre 2006, par. 7.2; la communication no 1383/2005, *Katsora, Sudalenko et Nemkovich c. Bélarus*, constatations adoptées le 25 octobre 2010, par. 8.2.

¹⁰ Voir *Katsora, Sudalenko et Nemkovich c. Bélarus*, par. 8.2.

apparaître une violation par l'État partie des droits que l'auteur et les victimes présumées tiennent du paragraphe 1 de l'article 22 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 l'État partie a violé les droits garantis à l'auteur et aux victimes présumées par le paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte.

11. Conformément au paragraphe 3 a) de l'article 2 du Pacte, l'État partie est tenu d'assurer à l'auteur et aux victimes présumées un recours approprié, sous la forme notamment du réexamen de la demande d'enregistrement de l'association «Pour des élections équitables» selon des critères conformes aux prescriptions de l'article 22 du Pacte. L'État partie est également tenu de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent pas.

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 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.
