



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
7 décembre 2015
Français
Original : anglais

Comité des droits de l'homme

Communication n° 2011/2010*

Constatations adoptées par le Comité à sa 115^e session (19 octobre-6 novembre 2015)

<i>Communication présentée par :</i>	Vladimir Romanovsky (non représenté par un conseil)
<i>Au nom de :</i>	L'auteur
<i>État partie :</i>	Bélarus
<i>Date de la communication :</i>	20 mars 2009 (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 3 décembre 2010 (non publiée sous forme de document)
<i>Date des constatations :</i>	29 octobre 2015
<i>Objet :</i>	Droit à la liberté d'association
<i>Question(s) de procédure :</i>	Défaut de coopération de l'État partie ; épuisement des recours internes
<i>Question(s) de fond :</i>	Droit à la liberté d'association
<i>Article(s) du Pacte :</i>	2 (par. 3 a)), 5 (par. 1) et 22 (par. 1 et 2)
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	2 et 5 (par. 2 b))



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 (115^e session)

concernant la

Communication n° 2011/2010*

Présentée par : Vladimir Romanovsky
(non représenté par un conseil)

Au nom de : L'auteur

État partie : Bélarus

Date de la communication : 20 mars 2009 (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 29 octobre 2015,

Ayant achevé l'examen de la communication n° 2011/2010 présentée Vladimir Romanovsky 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 Vladimir Romanovsky, de nationalité bélarussienne, né en 1941. Il affirme être victime d'une violation par le Bélarus des droits qu'il tient des paragraphes 1 et 2 de l'article 22, lus conjointement avec le paragraphe 3 a) de l'article 2 et le paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 30 décembre 1992.

* Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Yadh Ben Achour, Lazhari Bouzid, Sarah Cleveland, Ahmed Amin Fathalla, Olivier de Frouville, Yuji Iwasawa, Ivana Jelić, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Mauro Politi, Sir Nigel Rodley, Víctor Manuel Rodríguez-Rescia, Fabián Omar Salvioli, Dheerujall Seetulsingh, Anja Seibert-Fohr, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili et Margo Waterval.

Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 Le 14 juin 2006, à Minsk, l'auteur a participé à une assemblée de retraités biélorussiens dont 29 membres, parmi lesquels l'auteur, représentaient 270 retraités provenant de différentes régions du Bélarus. Lors de l'assemblée, il a été décidé de créer une association appelée « Les anciens ». Le 13 juillet 2006, les documents de l'association ont été soumis au Ministère de la justice pour enregistrement officiel.

2.2 Dans des lettres datées des 30 et 31 octobre 2006, le Ministère de la justice a informé l'auteur de son refus d'enregistrer l'association au motif que l'assemblée manquait de « légitimité » et que, par conséquent, toutes les décisions adoptées par ses participants, y compris celle portant création de l'association, étaient juridiquement nulles. Il a en outre fait valoir que l'un des documents signés de l'assemblée n'avait pas été présenté sous sa forme finale, mais seulement à l'état de projet.

2.3 Le 28 novembre 2006, le Ministère de la justice a fourni des explications supplémentaires. Il a déclaré que l'assemblée était illégitime car il n'y avait pas de document établissant les règles de la représentation à l'assemblée et que, lors de réunions régionales, certains individus avaient été nommés représentants alors qu'ils n'étaient pas présents. L'auteur affirme qu'il se peut que certains des intéressés aient été absents car ils étaient malades et que cela ne devrait pas constituer un obstacle à leur nomination en tant que représentants pour l'assemblée fondatrice. À cet égard, il note que les individus en question avaient donné leur consentement préalable pour être désignés représentants et qu'ils ont été nommés représentants en leur absence. Ils ont ensuite assumé leur mandat en prenant part à l'assemblée. L'auteur soutient également que les raisons invoquées par le Ministère pour justifier son refus d'enregistrer l'association ne sont pas prévues par la loi et que la décision est donc arbitraire.

2.4 Le 27 décembre 2006, l'auteur et deux autres membres de l'association ont contesté les décisions du Ministère de la justice en date des 30 et 31 octobre 2006 devant la Cour suprême. Ils ont noté que, conformément à l'article 15 de la loi sur les associations publiques, en cas de manquement réparable, comme l'absence de certains documents, l'enregistrement pouvait être reporté mais pas refusé. En conséquence, le Ministère de la justice aurait dû reporter l'enregistrement de l'association et demander à recevoir le document manquant, à savoir l'acte final de l'assemblée. Ils ont en outre donné des exemples de situations dans lesquelles l'enregistrement d'une association était refusé en vertu de l'article 15 de ladite loi, comme lorsque les lacunes dans le dossier ne pouvaient pas être corrigées, et ils ont noté que leur cas ne correspondait à aucune des situations énumérées. Dans leur recours devant la Cour suprême, ils ont notamment fait valoir leur droit à la liberté d'association tel qu'il est protégé par l'article 22 du Pacte.

2.5 Le 5 février 2007, la Cour suprême a reconnu que l'absence au dossier de l'acte final de l'assemblée ne pouvait pas être considérée comme un motif de rejet de la demande d'enregistrement de l'association. Cependant, au cours de l'audience, le Ministère de la justice a avancé de nouveaux arguments en plus de ceux indiqués dans ses lettres de refus, comme la participation d'un certain M. Zavyalov, qui, selon le Ministère, n'était pas autorisé à participer. L'auteur affirme que c'est à l'assemblée elle-même et non au Ministère qu'il revenait de déterminer si M. Zavyalov avait le droit de participer ou non. Néanmoins, la Cour suprême a rejeté l'appel.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme que le refus d'enregistrer l'association « Les anciens » restreint arbitrairement sa liberté d'association, en violation des paragraphes 1 et 2 de l'article 22 du Pacte, étant donné que les raisons données par le Ministère de la justice pour justifier son refus ne sont pas prévues par la loi, ce qui signifie que le refus est arbitraire. Il affirme également que les arguments du Ministère de la justice imposent des restrictions disproportionnées, qui ne sont pas nécessaires pour des raisons de sécurité et d'ordre public ou pour protéger la santé publique, la morale ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui.

3.2 L'auteur dénonce également une violation de l'article 22, lu conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte, dans la mesure où les arguments avancés par le Ministère de la justice vont au-delà des restrictions autorisées par le paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte. Il soutient en outre que la législation nationale ne dispose pas que seuls les participants à la réunion peuvent être désignés représentants et que tous ces représentants doivent participer à l'assemblée fondatrice. Les autorités nationales n'ont pas indiqué quels buts elles poursuivaient en appliquant les critères susmentionnés.

3.3 L'auteur dénonce en outre une violation de l'article 22, lu conjointement avec le paragraphe 3 a) de l'article 2 du Pacte, au motif qu'il n'a pas eu accès à un recours utile. À ce sujet, il fait référence, entre autres, au rapport de 2001 du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (E/CN.4/2001/65/Add.1), dans lequel il est dit que les juges au Bélarus ne sont pas indépendants. Il renvoie également aux constatations du Comité dans plusieurs affaires concernant le Bélarus, auxquelles il n'a jamais été donné suite et il affirme que les recours internes sont inefficaces.

3.4 L'auteur ajoute qu'en vertu de la législation nationale, une personne peut être tenue pénalement responsable pour avoir fait fonctionner une organisation non enregistrée, ce qui, à ses yeux, constitue une entrave à l'exercice du droit à la liberté d'association.

Observations de l'État partie sur la recevabilité

4.1 Dans une note verbale en date du 6 janvier 2011, l'État partie a fait part de sa préoccupation notamment en ce qui concerne l'enregistrement injustifié de communications émanant de particuliers relevant de sa juridiction qui, estimait-il, n'avaient pas épuisé tous les recours internes disponibles, notamment le recours auprès du Bureau du Procureur en vue du contrôle d'une décision passée en force de chose jugée, en violation de l'article 2 du Protocole facultatif. Il a fait valoir que la présente communication et plusieurs autres communications avaient été enregistrées par le Comité en violation des dispositions du Protocole facultatif, qu'aucune disposition ne l'obligeait à les prendre en considération, et que les décisions prises par le Comité au sujet de ces communications seraient considérées comme « non valides ». Il a ajouté que les références de ce point de vue à la pratique établie du Comité concernant l'enregistrement de communications n'avaient pas de caractère contraignant.

4.2 Dans une lettre en date du 19 avril 2011, le Président du Comité a informé l'État partie qu'il découlait implicitement du paragraphe 2 de l'article 4 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte que l'État partie devait fournir au Comité tous les renseignements qu'il détenait. L'État partie a donc été prié de communiquer de nouvelles observations sur la recevabilité et le fond de la communication. Il a également été informé qu'en l'absence d'observations de sa part, le Comité examinerait la communication sur la base des informations dont il disposait.

4.3 Dans une note verbale du 25 janvier 2012, l'État partie a fait observer qu'en adhérant au Protocole facultatif, il avait reconnu la compétence du Comité en vertu de l'article premier de ce texte pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de sa juridiction qui se déclaraient victimes d'une violation d'un des droits énoncés dans le Pacte. Il a noté toutefois que cette compétence était reconnue sous réserve de l'application d'autres dispositions du Protocole facultatif, notamment celles qui énonçaient les conditions à remplir par les auteurs des communications et les critères de recevabilité, en particulier les articles 2 et 5. Il a ajouté que le Protocole facultatif ne faisait pas obligation aux États parties d'accepter le Règlement intérieur du Comité ni l'interprétation que faisait celui-ci des dispositions du Protocole facultatif, qui ne pouvait être efficace que lorsqu'elle était faite conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités. En ce qui concerne la procédure d'examen des communications, il a affirmé que les États parties doivent s'appuyer en premier lieu sur les dispositions du Protocole facultatif et que la pratique bien établie du Comité, ses méthodes de travail et sa jurisprudence, auxquelles celui-ci renvoyait, ne relevaient pas du Protocole facultatif. L'État partie a également indiqué qu'il considérerait toute communication enregistrée en violation des dispositions du Protocole facultatif comme incompatible avec celui-ci et qu'il la rejetterait sans faire d'observations sur la recevabilité ou sur le fond, et que les décisions prises par le Comité au sujet de communications ainsi rejetées seraient considérées par ses autorités comme « non valides ». Il considère que la présente communication et plusieurs autres communications dont le Comité a été saisi ont été enregistrées en violation du Protocole facultatif.

Délibérations du Comité

Défaut de coopération de l'État partie

5.1 Le Comité prend note des affirmations de l'État partie, à savoir qu'il n'existe pas de motif juridique justifiant l'examen de la communication présentée par l'auteur, étant donné qu'elle a été enregistrée en violation des dispositions du Protocole facultatif, que l'État partie n'est pas tenu de reconnaître le Règlement intérieur du Comité ni l'interprétation que fait le Comité des dispositions du Protocole facultatif, et que toute décision prise par le Comité concernant la présente communication sera considérée comme « non valide ».

5.2 Le Comité rappelle que le paragraphe 2 de l'article 39 du Pacte l'autorise à établir son propre règlement intérieur, que les États parties ont accepté de reconnaître. Il fait observer en outre que tout État partie au Pacte qui adhère au Protocole facultatif reconnaît que le Comité des droits de l'homme 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 du Protocole facultatif). En adhérant au Protocole facultatif, les États 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 l'examen, de faire part de ses constatations à l'État partie et au particulier (art. 5, par. 1 et 4). Pour un État partie, l'adoption d'une mesure, quelle qu'elle soit, qui empêche le Comité de prendre connaissance d'une communication, d'en mener l'examen à bonne fin et de faire part de ses constatations est incompatible avec ses obligations¹. C'est au Comité qu'il appartient de déterminer si une communication doit être enregistrée. Le Comité relève que, en n'acceptant pas sa décision relative à l'opportunité d'enregistrer une communication et en déclarant à l'avance qu'il n'acceptera pas la décision du Comité concernant la recevabilité et le fond de cette communication, l'État partie viole les obligations qui lui incombent au

¹ Voir, entre autres, la communication n° 869/1999, *Piandiong et consorts c. Philippines*, constatations adoptées le 19 octobre 2000, par. 5.1.

titre de l'article premier du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques².

Examen de la recevabilité

6.1 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.

6.2 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.

6.3 En ce qui concerne la condition établie au paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif, le Comité relève que l'État partie a contesté la recevabilité de la communication au motif que les recours internes n'avaient pas été épuisés car l'auteur n'avait pas demandé au Bureau du Procureur d'examiner sa cause au titre de la procédure de contrôle. Le Comité renvoie à sa jurisprudence et rappelle que l'engagement d'une procédure de contrôle auprès du Bureau du Procureur, qui permet de réexaminer des décisions ayant force de chose jugée, ne constitue pas un recours utile qui doit être épuisé aux fins du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif³. En conséquence, le Comité considère que les dispositions du paragraphe 2 b) de l'article 5 ne font pas obstacle à l'examen de la présente communication.

6.4 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 3 a) de l'article 2 du Pacte. 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 22, lu conjointement avec le paragraphe 3 a) de l'article 2 du Pacte. Le Comité estime donc que l'auteur n'a pas suffisamment étayé ce grief aux fins de la recevabilité, et conclut que celui-ci est irrecevable en vertu de l'article 2 du Protocole facultatif.

6.5 Le Comité prend également note du grief de l'auteur au titre de l'article 22, lu conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte. Il rappelle que le paragraphe 1 de l'article 5 ne fait pas naître un droit individuel distinct⁴. Par conséquent, ce grief n'est pas compatible avec le Pacte et est irrecevable en vertu de l'article 3 du Protocole facultatif.

6.6 Le Comité considère que les autres griefs, qui soulèvent des questions au regard du paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte, sont suffisamment étayés aux fins de la recevabilité. Par conséquent, il déclare la communication recevable et procède à son examen quant au fond.

² Voir également les communications n° 1949/2010, *Kozlov et consorts c. Bélarus*, constatations adoptées le 25 mars 2015, par. 5.1 et 5.2 ; et n° 1226/2003, *Korneenko c. Bélarus*, constatations adoptées le 20 juillet 2012, par. 8.1 et 8.2 ; et la communication n° 1948/2010, *Turchenyak et consorts c. Bélarus*, constatations adoptées le 24 juillet 2013, par. 5.1 et 5.2.

³ Voir, par exemple, les communications n° 1873/2009, *Alekseev c. Fédération de Russie*, constatations adoptées le 25 octobre 2013, par. 8.4 ; et n° 1985/2010, *Koktish c. Bélarus*, constatations adoptées le 24 juillet 2014, par. 7.3.

⁴ Communication n° 1167/2003, *Rayos c. Philippines*, constatations adoptées le 27 juillet 2004, par. 6.8.

Examen au fond

7.1 Conformément au paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole facultatif, le Comité a examiné la présente communication à la lumière de toutes les informations qui lui ont été communiquées par les parties.

7.2 Le Comité doit déterminer si le refus par les autorités d'enregistrer l'organisation « Les anciens » en tant qu'association publique constitue une restriction excessive du droit de l'auteur 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'auteur⁵. 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 de l'article 22 du Pacte ; c) elle doit être « nécessaire dans une société démocratique » pour la réalisation de l'un de ces buts et proportionnée à l'objectif visé⁶. 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 société démocratique⁷. À cet égard, le Comité rappelle qu'il incombe à l'État partie de montrer que les restrictions imposées sont justifiées dans l'affaire en question.

7.3 Le Comité prend note de l'affirmation de l'auteur selon laquelle l'enregistrement de l'association a été refusé sur la base d'un certain nombre de motifs exposés par l'État partie, qui doivent être appréciés à la lumière des conséquences en découlant pour l'auteur et son association. Le Comité note également que même si les motifs exposés sont prévus dans la loi pertinente, comme il ressort des documents dont il dispose, l'État partie n'a pas avancé d'arguments 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, ni même pourquoi le refus d'enregistrer l'association était une réponse proportionnée aux circonstances. Le Comité note en outre que, dans les décisions des autorités nationales qui ont été communiquées, les autorités, en particulier la Cour suprême, n'ont pas exposé les raisons pour lesquelles il était nécessaire de restreindre le droit de l'auteur à la liberté d'association, conformément au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte⁸.

7.4 Le Comité fait observer 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 d'exercer son droit à la 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. Les droits que l'auteur tient du paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte ont ainsi été violés⁹.

⁵ Voir la communication n° 550/1993, *Faurisson c. France*, constatations adoptées le 8 novembre 1996, par. 9.3.

⁶ Voir, par exemple, les communications n° 1039/2001, *Zvozkov et consorts c. Bélarus*, constatations adoptées le 17 octobre 2006, par. 7.2 ; et n° 1383/2005, *Katsora et consorts c. Bélarus*, constatations adoptées le 25 octobre 2010, par. 8.2.

⁷ Voir *Katsora et consorts c. Bélarus*, par. 8.2.

⁸ Voir par exemple la communication n° 2153/2012, *Kalyakin et consorts c. Bélarus*, constatations adoptées le 10 octobre 2014, par. 9.3.

⁹ *Ibid.*, par. 9.4.

7.5 Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que le droit de l'auteur à la liberté d'association n'a pas été protégé d'une manière adéquate et effective. En conséquence, il estime que les faits dont il est saisi font apparaître une violation par l'État partie des droits que l'auteur tient du paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte.

8. Le Comité des droits de l'homme, agissant en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, constate que les faits dont il est saisi font apparaître une violation par le Bélarus des droits que l'auteur tient du paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte.

9. Conformément au paragraphe 3 a) de l'article 2 du Pacte, l'État partie est tenu d'assurer à l'auteur un recours utile. Cette obligation requiert de l'État partie qu'il accorde pleine réparation aux individus dont les droits protégés par le Pacte ont été violés. L'État partie est donc tenu, entre autres, de réexaminer la demande d'enregistrement de l'association publique « Les anciens » selon des critères conformes aux prescriptions de l'article 22 du Pacte. Il est également tenu de prendre des mesures pour empêcher que de telles violations ne se reproduisent.

10. 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. 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 demande donc à l'État partie de fournir, 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 le pays en biélorusse et en russe.
