



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
25 août 2014
Français
Original: anglais

Comité des droits de l'homme

Communication n° 2030/2011

Constatations adoptées par le Comité à sa 111^e session (7-25 juillet 2014)

<i>Communication présentée par:</i>	Vasily Poliakov (non représenté par un conseil)
<i>Au nom de:</i>	L'auteur
<i>État partie:</i>	Bélarus
<i>Date de la communication:</i>	28 janvier 2010 (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 17 février 2011 (non publiée sous forme de document)
<i>Date des constatations:</i>	17 juillet 2014
<i>Objet:</i>	Refus d'autoriser la tenue d'une manifestation
<i>Question(s) de fond:</i>	Liberté de réunion
<i>Question(s) de procédure:</i>	Non-épuisement des recours internes
<i>Article(s) du Pacte:</i>	2 (par. 2) et 21
<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 (111^e session)

concernant la

Communication n° 2030/2011*

Présentée par: Vasily Poliakov (non représenté par un conseil)

Au nom de: L'auteur

État partie: Bélarus

Date de la communication: 28 janvier 2010 (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 17 juillet 2014,

Ayant achevé l'examen de la communication n° 2030/2011, présentée par Vasily Poliakov 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 Vasily Poliakov, de nationalité bélarussienne, né en 1969. Il affirme être victime de violations par le Bélarus des droits qu'il tient de l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que de l'article 2 (par. 2) du Pacte lu conjointement avec l'article 21¹. L'auteur n'est pas représenté par un conseil.

* Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication: Yadh Ben Achour, Lazhari Bouzid, Christine Chanut, Cornelis Flinterman, Yuji Iwasawa, Walter Kälin, Zonke Zanele Majodina, Gerald L. Neuman, Nigel Rodley, Víctor Manuel Rodríguez Rescia, Fabián Omar Salvio, Dheerujlall Seetulsingh, Anja Seibert-Fohr, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili, Margo Waterval et Andrei Paul Zlătescu.

¹ Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour le Bélarus le 30 décembre 1992.

Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 Le 9 septembre 2008, l'auteur a sollicité, auprès du Comité exécutif de la ville de Gomel, l'autorisation d'organiser, le 18 septembre 2008, une manifestation sous la forme d'un piquet pour inciter les citoyens à l'abstention lors des élections législatives du 28 septembre 2008. Conformément à la loi, il a joint à sa demande un document signé dans lequel il s'engageait à organiser et diriger cette manifestation.

2.2 Par une décision du 12 septembre 2008, le Comité exécutif a interdit la manifestation. À une date non précisée, l'auteur a fait appel de cette décision devant le tribunal régional central de Gomel, qui l'a débouté le 15 octobre 2008. À la fin d'octobre 2008, il a formé un recours en annulation contre la décision du tribunal régional devant le tribunal de district de Gomel. Le 9 décembre 2008, le tribunal de district a rendu une décision confirmant le jugement du tribunal régional et rejetant le recours. Le tribunal de district a fondé sa décision exclusivement sur les dispositions du droit interne, malgré le fait que l'auteur avait fait état, dans son recours, de violations par le Bélarus de ses obligations au regard du droit international. L'auteur affirme qu'il a épuisé tous les recours internes utiles disponibles.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur fait valoir que l'article 21 du Pacte dispose que la liberté de réunion ne peut faire l'objet de restrictions, à moins que celles-ci ne soient nécessaires dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et libertés d'autrui. Les motifs invoqués pour rejeter la demande d'autorisation de l'auteur étaient les suivants: la demande ne précisait pas les modalités du déroulement de la manifestation et n'était pas conforme au point 2 de la décision n° 299 du Comité exécutif de la ville de Gomel, en date du 2 avril 2008 («Rassemblements publics à Gomel»), qui prévoit que de tels rassemblements ne peuvent avoir lieu que si les organisateurs sont en mesure de présenter des engagements écrits du Département de l'intérieur de l'administration du district (afin d'assurer l'ordre public pendant la manifestation), du Département de la santé (pour garantir la fourniture de soins médicaux pendant la manifestation) et du Département des services à la collectivité (en vue d'assurer le nettoyage du site après la manifestation). L'auteur affirme qu'aucun des motifs mentionnés ci-dessus ne peut légitimement justifier des restrictions à l'exercice du droit à la liberté de réunion qu'il tient de l'article 21 du Pacte.

3.2 L'auteur fait également valoir que l'article 6 de la loi de 1997 intitulée «Manifestations publiques en République du Bélarus» autorise les pouvoirs publics, pour assurer la sécurité publique et le cours normal de la circulation, à demander aux organisateurs d'une manifestation d'en modifier la date, l'heure ou le lieu. L'auteur souligne que les pouvoirs publics n'ont jamais pris contact avec lui, l'organisateur, pour discuter de tels changements ou de problèmes que la demande aurait posés, sur le plan de la procédure ou sur le fond.

3.3 L'auteur affirme en outre que les organisateurs de manifestations publiques se heurtent à des obstacles importants en raison de la décision n° 299 du Comité exécutif en date du 2 avril 2008 qui, par exemple, les oblige à obtenir des engagements de trois services administratifs différents et établit que les réunions publiques ne peuvent être organisées que dans un lieu déterminé, à la périphérie de la ville de Gomel. L'auteur soutient que les restrictions susmentionnées constituent un manquement aux obligations de l'État partie au titre du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, car l'État partie n'a pas fait le nécessaire pour adopter des lois ou mesures qui auraient permis de donner effet aux droits reconnus dans l'article 21 du Pacte.

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

4.1 Dans une note en date du 5 octobre 2011, l'État partie fait valoir qu'aucun motif de droit ne justifie d'examiner la recevabilité ni le fond de la communication, car celle-ci a été enregistrée en violation de l'article premier du Protocole facultatif. Il affirme que l'auteur n'a pas épuisé tous les recours internes disponibles comme l'exige l'article 2 du Protocole facultatif, puisqu'il n'a pas déposé de demande de contrôle de la décision le concernant auprès du Président de la Cour suprême, des services du Procureur général ou des procureurs en chef des districts.

4.2 Dans une note en date du 25 janvier 2012, l'État partie fait observer qu'en adhérant au Protocole facultatif, il a reconnu la compétence du Comité en vertu de l'article premier de ce texte, mais que cette compétence est reconnue sous réserve d'autres dispositions du Protocole facultatif, notamment celles qui énoncent les conditions à remplir par les auteurs des communications et les critères de recevabilité, en particulier l'article 2 et l'article 5. Il soutient que le Protocole facultatif ne fait pas obligation aux États parties d'accepter le Règlement intérieur du Comité, ni l'interprétation que fait celui-ci des dispositions du Protocole, qui «ne peut être valable que si elle est conforme à la Convention de Vienne sur le droit des traités». L'État partie affirme qu'«en ce qui concerne la procédure d'examen des communications, 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 le Comité renvoie, ne relèvent pas du Protocole facultatif». Il ajoute qu'il considérera toute communication enregistrée en violation des dispositions du Protocole facultatif comme incompatible avec celui-ci et qu'il la rejettera sans faire d'observations sur la recevabilité ou sur le fond. L'État partie déclare en outre que les décisions prises par le Comité au sujet de communications ainsi «rejetées» seront considérées par ses autorités comme «non valides».

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

5.1 Dans une note en date du 21 mars 2012, l'auteur fait valoir que l'État partie remet en cause le droit du Comité d'établir son règlement intérieur, ainsi que la pratique habituelle des organes internationaux consistant à se doter de règles internes pour assurer leur bon fonctionnement. Il souligne que le Règlement intérieur n'est pas contraire au Pacte et qu'il est accepté par les États comme relevant de la compétence du Comité. De plus, en l'absence de tels règlements, les organes internationaux ne seraient pas en mesure de fonctionner correctement.

5.2 L'auteur ajoute qu'en devenant partie au Protocole facultatif, le Bélarus a reconnu que le Comité avait compétence non seulement pour déterminer s'il y a eu ou non violation du Pacte mais aussi, conformément au paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte, pour adresser aux États parties ses propres rapports, ainsi que toutes observations générales qu'il jugerait appropriées. Conformément à l'article 2 a) du Pacte, l'État partie est également tenu de veiller à ce que toute personne se trouvant sur son territoire et relevant de sa compétence dispose d'un recours utile en cas de violation de ses droits au titre du Pacte. En reconnaissant que le Comité avait compétence pour se prononcer, dans des cas concrets, sur l'utilité d'un recours interne, l'État partie s'est également engagé à prendre en considération les Observations générales du Comité. Enfin, le rôle du Comité consiste notamment à interpréter les dispositions du Pacte et à élaborer une jurisprudence. En refusant de reconnaître les pratiques habituelles, les méthodes de travail et la jurisprudence du Comité, le Bélarus refuse de fait de reconnaître la compétence du Comité pour interpréter le Pacte, ce qui est contraire à l'objet et au but de cet organe.

5.3 L'auteur fait valoir que l'État partie, puisqu'il a reconnu de son plein gré la compétence du Comité, n'a pas le droit d'empiéter sur ses compétences et de ne pas tenir compte de son avis². L'État partie est non seulement tenu de mettre en œuvre les décisions du Comité, mais aussi de reconnaître ses critères, ses pratiques, ses méthodes de travail et sa jurisprudence. Cet argument est fondé sur le principe le plus important du droit international – la règle *pacta sunt servanda* – qui veut que tout traité en vigueur oblige les parties et doit être appliqué par elles de bonne foi.

5.4 En ce qui concerne l'argument du non-épuisement des voies de recours internes, l'auteur fait valoir que ces voies de recours doivent être disponibles et utiles et que, selon la jurisprudence du Comité, un recours est utile lorsqu'il assure à l'auteur une indemnisation et qu'il lui offre des perspectives raisonnables d'obtenir réparation. Renvoyant à la jurisprudence constante du Comité, l'auteur rappelle que la procédure de contrôle, procédure de réexamen discrétionnaire courante dans les anciennes républiques soviétiques, ne constitue pas une voie de recours utile aux fins de l'épuisement des recours internes. Il fait observer en outre que la Cour européenne des droits de l'homme applique un critère similaire³. Il souligne également que l'inutilité de cette voie de recours a été confirmée récemment dans le cas de Vladislav Kovalev, qui a été exécuté alors que la Cour suprême réexaminait son dossier dans le cadre d'une procédure de contrôle.

Délibérations du Comité

Défaut de coopération de l'État partie

6.1 Le Comité prend note des affirmations de l'État partie, à savoir qu'aucun motif de droit ne justifie l'examen de la communication, étant donné qu'elle a été enregistrée en violation de l'article premier du Protocole facultatif et que l'auteur n'a pas épuisé les recours internes; que l'État partie n'est pas tenu de reconnaître le Règlement intérieur du Comité et 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».

6.2 Le Comité rappelle que le paragraphe 2 de l'article 39 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques l'autorise à établir son propre règlement intérieur, que les États parties sont convenus d'accepter. Le Comité fait observer en outre que tout État partie 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 art. 1). 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 l'examen, de faire part de ses constatations à l'État partie concerné 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 et d'en mener l'examen à bonne fin, et l'empêche de faire part de ses constatations, est incompatible avec ces obligations⁴. C'est

² L'auteur se réfère 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 à 13.

³ Cour européenne des droits de l'homme, *Tumilovich c. Russie*, requête n° 47033/99, décision sur la recevabilité du 22 juin 1999.

⁴ Voir la communication n° 869/1999, *Piandiong et consorts c. Philippines*, constatations adoptées le 19 octobre 2000, par. 5.1, et les communications n°s 1867/2009, 1936/2010, 1975/2010, 1977/2010, 1978/2010, 1979/2010, 1980/2010, 1981/2010 et 2010/2010, *Levinov c. Bélarus*, constatations adoptées le 19 juillet 2012, par. 8.2.

au Comité qu'il appartient de déterminer si une communication doit être enregistrée. En n'acceptant pas la décision du Comité 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 ou le fond des communications, l'État partie manque aux obligations qui lui incombent au titre de l'article premier du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁵.

Examen de la recevabilité

7.1 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.

7.2 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.

7.3 Le Comité note que l'État partie conteste la recevabilité de la communication au motif que les recours internes n'ont pas été épuisés, puisque l'auteur n'a saisi ni le Président de la Cour suprême, ni les services du Procureur général, ni les procureurs en chef des districts de demandes de contrôle des décisions judiciaires interdisant la manifestation. Renvoyant à sa jurisprudence, le Comité rappelle que l'introduction auprès des services du Procureur général d'une demande de procédure de contrôle d'une décision de justice devenue exécutoire ne constitue pas un recours interne efficace qui doit être épuisé aux fins du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif. Le Comité considère en outre que l'introduction auprès du président d'une juridiction d'une demande de procédure de contrôle d'une décision de justice qui est entrée en vigueur constitue un moyen de recours extraordinaire dont l'exercice est laissé à la discrétion du juge ou du procureur, et qu'il incomberait à l'État partie de démontrer que de telles demandes constitueraient des recours utiles dans les circonstances de l'espèce⁶. Or l'État partie n'a pas indiqué si l'introduction d'une demande de contrôle auprès du Président de la Cour suprême avait déjà constitué un recours utile dans des affaires concernant la liberté de réunion et, le cas échéant, dans combien d'affaires. 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.

7.4 Le Comité prend note de l'argument de l'auteur selon lequel l'État partie a manqué à ses obligations au titre du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, lu conjointement avec l'article 21, car il n'a pas adopté de lois ou mesures qui auraient permis de donner effet aux droits reconnus dans l'article 21 du Pacte. Renvoyant à sa jurisprudence, le Comité rappelle que les dispositions de l'article 2 du Pacte, qui énoncent une obligation générale à l'intention des États parties, ne peuvent pas être invoquées isolément dans une communication

⁵ Voir les communications n^{os} 1867/2009, 1936/2010, 1975/2010, 1977/2010, 1978/2010, 1979/2010, 1980/2010, 1981/2010 et 2010/2010, *Levinov c. Bélarus*, constatations adoptées le 19 juillet 2012, par. 8.2.

⁶ Voir, par exemple, les communications n^o 836/1998, *Gelazauskas c. Lituanie*, constatations adoptées le 17 mars 2003, par. 7.4; n^o 1873/2009, *Alekseev c. Fédération de Russie*, constatations adoptées le 25 octobre 2013, par. 8.4; n^o 1851/2008, *Sekerko c. Bélarus*, constatations adoptées le 28 octobre 2013, par. 8.3; n^o 1919-1920/2009, *Protsko et Tolchin c. Bélarus*, constatations adoptées le 1^{er} novembre 2013, par. 6.5; n^o 1784/2008, *Schumilin c. Bélarus*, constatations adoptées le 23 juillet 2012, par. 8.3; n^o 1814/2008, *P. L. c. Bélarus*, décision adoptée le 26 juillet 2011, par. 6.2.

présentée en vertu du Protocole facultatif⁷. Le Comité considère également que les dispositions de l'article 2 ne sauraient être invoquées conjointement avec d'autres dispositions du Pacte dans une communication présentée en vertu du Protocole facultatif, sauf lorsque le manquement de l'État partie aux obligations que lui impose l'article 2 est la cause immédiate d'une violation distincte du Pacte qui affecte directement la personne qui se dit lésée. Le Comité note toutefois que l'auteur a déjà invoqué une violation de ses droits au titre de l'article 21 due à l'interprétation et à l'application des lois en vigueur dans l'État partie. Le Comité ne pense pas que l'examen de la question de savoir si l'État partie n'a pas non plus respecté les obligations générales que lui impose le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, lu conjointement avec l'article 21, serait différent de l'examen d'une violation des droits de l'auteur au titre de l'article 21. En conséquence, le Comité considère que les griefs de l'auteur à cet égard sont incompatibles avec l'article 2 du Pacte et sont irrecevables en vertu de l'article 3 du Protocole facultatif.

7.5 Le Comité estime que l'auteur a suffisamment étayé, aux fins de la recevabilité, son grief de violation de l'article 21 du Pacte. Il déclare donc cette partie de la communication recevable et procède à son examen quant au fond.

Examen au fond

8.1 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.

8.2 Le Comité prend note du grief de l'auteur qui affirme que sa liberté de réunion a été restreinte sans justification valable au regard de l'article 21 du Pacte, puisque sa demande d'autorisation d'organiser une manifestation a été rejetée pour les motifs suivants: la demande ne précisait pas les modalités du déroulement de la manifestation et elle ne s'accompagnait pas des engagements écrits des services compétents de l'administration du district qui auraient été nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre public, la fourniture de soins médicaux pendant la manifestation et le nettoyage du site après la manifestation. Le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 21 du Pacte, toute restriction au droit de réunion pacifique doit être imposée conformément à la loi, et être nécessaire dans une société démocratique pour servir l'un des buts d'intérêt public mentionnés dans le Pacte, à savoir la protection de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, de la santé publique ou de la moralité publique ou des droits et libertés d'autrui. Le Comité souligne également que des entraves disproportionnées aux droits protégés par l'article 21 du Pacte ne sauraient être considérées comme «nécessaires»⁸.

8.3 Le Comité relève que les restrictions imposées à la liberté de réunion de l'auteur étaient fondées sur des dispositions de droit interne et comprenaient la lourde exigence d'obtenir trois engagements écrits distincts de trois services administratifs, ce qui pouvait rendre illusoire le droit de l'auteur de manifester. L'État partie n'a cependant pas présenté d'arguments pour expliquer en quoi cette exigence était nécessaire 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 libertés d'autrui. En outre, il n'a pas non plus montré que le rejet de la demande d'organiser une manifestation constituait une entrave proportionnée au droit de réunion pacifique – en d'autres termes, qu'elle constituait le moyen le moins

⁷ Voir les communications n° 2202/2012, *Castañeda c. Mexique*, décision adoptée le 29 août 2013, par. 6.8, n° 1834/2008, *A. P. c. Ukraine*, décision adoptée le 23 juillet 2012, par. 8.5, et n° 1887/2009, *Peirano Basso c. Uruguay*, constatations adoptées le 19 octobre 2010, par. 9.4.

⁸ Voir également la communication n° 1851/2008, *Sekerko c. Bélarus*, constatations adoptées le 28 octobre 2013, par. 9.6, et l'Observation générale du Comité n° 34 (2011) sur l'article 19: la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 34.

intrusif susceptible d'aboutir au résultat recherché par l'État partie et qu'elle était proportionnée aux intérêts que l'État partie cherchait à protéger⁹. Par exemple, l'État partie n'a pas expliqué pourquoi l'auteur n'a pas eu la possibilité de modifier sa demande d'organiser une manifestation et d'y préciser des points qui n'avaient pas été pleinement explicités dans la demande initiale. En conséquence, le Comité conclut que les faits dont il est saisi ont entraîné une violation des droits que l'auteur tient de l'article 21 du Pacte¹⁰.

9. 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 de l'article 21 du Pacte. L'État partie a également manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article premier du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

10. Conformément au paragraphe 3 a) de l'article 2 du Pacte, l'État partie est tenu d'assurer à l'auteur un recours utile, sous la forme notamment d'une indemnisation et du remboursement de tous frais de justice acquittés par l'auteur. Le Comité invite l'État partie à réviser les dispositions législatives relatives à l'organisation de manifestations publiques afin de les rendre conformes aux dispositions de l'article 21 du Pacte. L'État partie est également tenu de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent pas.

11. 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 dans le pays.

⁹ Voir l'Observation générale du Comité n° 34 (2011) sur l'article 19: la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 34.

¹⁰ Voir la communication n° 1604/2007, *Zalesskaya c. Bélarus*, constatations adoptées le 21 mars 2011, par. 10.6.