



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
13 mai 2022
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° 2737/2016*, **

<i>Communication soumise par :</i>	Viktor Parfenenka (représenté par un conseil, Oleg Ageev)
<i>Victime(s) présumée(s) :</i>	L'auteur
<i>État partie :</i>	Bélarus
<i>Date de la communication :</i>	15 octobre 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 23 février 2016 (non publiée sous forme de document)
<i>Date des constatations :</i>	15 mars 2022
<i>Objet :</i>	Refus d'accréditation en tant que journaliste travaillant pour un média étranger
<i>Question(s) de procédure :</i>	Épuisement des recours internes
<i>Question(s) de fond :</i>	Liberté d'expression
<i>Article(s) du Pacte :</i>	19 (par. 2), lu seul et conjointement avec l'article 2 (par. 3)
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	2 et 5 (par. 2 b))

1. L'auteur de la communication est Viktor Parfenenka, de nationalité biélorussienne, né en 1966. Il affirme que l'État partie a violé les droits qu'il tient de l'article 19 (par. 2) du Pacte, lu seul et conjointement avec l'article 2 (par. 3). Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour le Bélarus le 30 décembre 1992. L'auteur est représenté par un conseil, Oleg Ageev.

* Adoptées par le Comité à sa 134^e session (28 février-25 mars 2022).

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



Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 L'auteur est un correspondant étranger de la station de radio *Bialoruskie Radio Racja*, enregistrée à Białystok (Pologne). Il publie ses travaux sur Internet, sur le site Web de *Bialoruskie Radio Racja*¹. Bien qu'il ait fait plusieurs demandes, il n'a pas été en mesure d'obtenir l'accréditation au Bélarus en tant que journaliste travaillant pour un média étranger. En mars 2014, il a une nouvelle fois soumis au Ministère des affaires étrangères du Bélarus une demande d'accréditation en tant que correspondant étranger de la station de radio, dans le but d'exercer sa profession sur le territoire du Bélarus. Le 13 mai 2014, la commission du Ministère des affaires étrangères qui s'occupe de l'accréditation des journalistes de médias étrangers a rejeté sa demande, fondant sa décision sur le règlement du 25 décembre 2008 relatif à la procédure d'accréditation des journalistes travaillant pour des médias étrangers, qui dispose que l'accréditation est refusée à tout journaliste travaillant pour des médias étrangers et ayant précédemment exercé des activités journalistiques pour le compte d'un média étranger, au Bélarus, sans avoir préalablement reçu l'accréditation du Ministère des affaires étrangères. La commission déclare dans sa décision que l'auteur publiait ses travaux sur le site Web de la station de radio, en violation de l'article 35 (par. 4) de la loi du 17 juillet 2008 sur les médias, et des paragraphes 9 et 10 (al. 4) du règlement relatif à la procédure d'accréditation, au Bélarus, des journalistes travaillant pour des médias étrangers².

2.2 Le 26 mai 2014, l'auteur a fait appel de la décision du Ministère des affaires étrangères qui, le 19 juin 2014, a répondu qu'il refusait d'examiner sa plainte. Le 10 juillet 2014, l'auteur a recouru contre les actes du Ministère des affaires étrangères devant le Conseil des ministres. Celui-ci n'a pas examiné sa plainte sur le fond et, le 12 juillet 2014, l'a renvoyée devant le Ministère des affaires étrangères. Le 23 juillet 2014, le Ministère des affaires étrangères a rejeté le recours, sur la base de sa décision du 19 juin 2014. En juillet 2014, à une date non précisée, l'auteur a de nouveau tenté d'obtenir l'accréditation auprès du Ministère des affaires étrangères. Sa demande a été rejetée le 11 septembre 2014.

2.3 Le 5 novembre 2014, l'auteur a porté plainte contre le refus d'accréditation, devant le tribunal du district Leninsky à Minsk. Il a notamment invoqué une disposition constitutionnelle qui garantit aux citoyens le droit d'obtenir, de conserver et de diffuser en temps utile, des informations complètes et fiables au sujet des activités des organes de l'État (art. 34 (par. 1) de la Constitution bélarussienne). Selon le paragraphe 3 de l'article 34 de la Constitution, l'accès à l'information peut être limité par la loi dans le seul but de protéger l'honneur et la dignité personnelle, la vie personnelle et familiale de citoyens et la pleine réalisation de leurs droits. En outre, l'article 35 de la loi sur les médias, qui établit la procédure d'accréditation des journalistes auprès des organes de l'État, ne prévoit aucun motif permettant de limiter l'accès des journalistes. L'auteur affirme que le refus de lui accorder l'accréditation a constitué une violation de son droit constitutionnel d'accès à l'information et une violation du droit interne.

2.4 Le 14 novembre 2014, le tribunal du district Leninsky à Minsk a décidé qu'il refusait d'entendre l'affaire étant donné que l'auteur n'avait pas droit à un contrôle judiciaire, sa plainte ne relevant pas de la compétence du tribunal.

2.5 En décembre 2014, l'auteur a déposé devant le tribunal municipal de Minsk, en cassation, un appel incident visant le refus du tribunal de district d'entendre l'affaire. Il a déclaré que le rejet de sa demande d'accréditation violait sa liberté d'expression et que le refus du tribunal d'ouvrir une procédure civile contre le Ministère violait son droit à un recours effectif. Le 15 janvier 2015, le tribunal municipal a rejeté le recours de l'auteur et confirmé la décision rendue par la juridiction inférieure.

¹ <http://www.racyja.com>.

² Traduction non officielle : le paragraphe 9 du règlement dispose qu'un journaliste travaillant pour un média étranger ne peut mener d'activités journalistiques sans carte d'accréditation. Le paragraphe 10 (al. 4) prévoit que l'accréditation est refusée si un journaliste travaillant pour un média étranger a précédemment mené des activités journalistiques sur le territoire du Bélarus sans accréditation du Ministère des affaires étrangères ou sans carte d'accréditation.

2.6 En mars 2015, l'auteur a introduit une demande de réexamen au titre de la procédure de contrôle devant le tribunal municipal, qui l'a rejetée le 2 avril 2015. À une date non précisée, l'auteur a déposé un recours devant la Cour suprême au titre de la procédure de contrôle, qui l'a rejeté le 29 mai 2015. Par conséquent, l'auteur affirme avoir épuisé tous les recours internes utiles qui lui étaient ouverts.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme qu'il est victime de violations par le Bélarus des droits qu'il tient de l'article 19 (par. 2) du Pacte, lu seul et conjointement avec l'article 2 (par. 3).

3.2 L'auteur affirme que le Ministère des affaires étrangères, en lui refusant l'accréditation, lui refuse en fait l'accès à l'information et entrave l'exercice de son droit d'obtenir et de répandre des informations, et lui interdit, de facto, d'exercer sa profession de journaliste. Il soutient également que les autorités n'ont justifié ce refus ni par la protection des droits ou de la réputation d'autrui, ni par la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. Il affirme donc que le refus est une atteinte aux droits qu'il tient de l'article 19 du Pacte. Étant donné que le Ministère des affaires étrangères et les tribunaux ont refusé d'entendre sa plainte et ne lui ont pas indiqué une autre voie de recours, l'État partie a également violé les obligations que lui impose l'article 19 du Pacte, lu conjointement avec l'article 2 (par. 3).

3.3 L'auteur demande que le Comité recommande à l'État partie de lui fournir un recours effectif, y compris un examen indépendant de sa demande d'accréditation, et de mettre les dispositions de la loi sur les médias³ et du règlement du 25 décembre 2008 relatif à la procédure d'accréditation des journalistes travaillant pour des médias étrangers en conformité avec les obligations internationales que lui impose le Pacte, afin d'éviter que des violations analogues ne se reproduisent.

Observations de l'État partie sur la recevabilité

4. Par une note verbale du 27 avril 2016, l'État partie a présenté ses observations sur la recevabilité. Il affirme que la communication de l'auteur est irrecevable pour non-épuisement des recours internes disponibles. Il fait observer en particulier qu'au moment de la présentation de sa communication au Comité, l'auteur n'avait pas porté plainte devant « les organes de contrôle des autorités publiques relevant du Conseil des ministres » ni devant le Procureur général dans le cadre de la procédure de contrôle. Il conclut que la communication de l'auteur ne saurait être considérée comme recevable au regard de l'article 2 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

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

5. Le 13 juin 2016, l'auteur a fait part de ses commentaires sur les observations de l'État partie. Il fait observer que le réexamen dans le cadre de la procédure de contrôle n'est pas un recours utile. Il précise en outre que la législation bélarussienne ne prévoit aucun mécanisme permettant de saisir le Procureur général d'une affaire concernant en particulier un refus d'accréditation en tant que journaliste ou correspondant étranger travaillant pour un média étranger. Selon l'auteur, tous les recours utiles disponibles ont été épuisés et il n'existe aucun autre mécanisme de protection juridique lorsque le Ministère des affaires étrangères refuse d'accorder une accréditation en tant que journaliste travaillant pour un média étranger.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

6.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité doit, conformément à l'article 97 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable au regard du Protocole facultatif.

³ L'article 35 (par. 4) de la loi sur les médias interdit l'exercice de toute activité journalistique aux médias étrangers non accrédités.

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 des griefs que l'auteur tire de l'article 19 (par. 2) du Pacte, lu seul et conjointement avec l'article 2 (par. 3). Il note que l'État partie a, sur le fondement de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif, contesté la recevabilité de la communication pour non-épuisement des recours internes, l'auteur n'ayant pas porté plainte devant « les organes de contrôle des autorités publiques relevant du Conseil des ministres » ni demandé au Bureau du Procureur général que son cas soit réexaminé dans le cadre de la procédure de contrôle. À cet égard, le Comité note que l'auteur a recouru contre les actes du Ministère des affaires étrangères devant le Conseil des ministres, sans succès. Il note aussi qu'en tout état de cause, l'État partie n'a pas expliqué quels sont ces organes de contrôle auxquels il fait référence, s'ils sont indépendants du pouvoir exécutif et s'ils ont déjà statué sur des cas similaires de journalistes travaillant pour un média étranger. En outre, le Comité rappelle que l'expression « tous les recours internes disponibles », utilisée à l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif, vise au premier chef les recours juridictionnels⁴. Le Comité renvoie également à sa jurisprudence et rappelle que l'introduction auprès du Bureau du Procureur, dans le cadre de la procédure de contrôle, d'une demande de réexamen de décisions judiciaires passées en force de chose jugée, demande dont l'issue relève du pouvoir discrétionnaire du procureur, ne fait pas partie des recours à épuiser aux fins de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif⁵. En conséquence, le Comité considère que les dispositions de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif ne l'empêchent pas d'examiner la communication.

6.4 Le Comité considère que les griefs concernant la restriction de sa liberté d'expression, que l'auteur tire de l'article 19 (par. 2) du Pacte, lu seul et conjointement avec l'article 2 (par. 3), sont suffisamment étayés aux fins de la recevabilité. Il les déclare recevables et passe à leur examen au fond.

Examen au fond

7.1 Conformément à l'article 5 (par. 1) du Protocole facultatif, le Comité a examiné la présente 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 selon lequel son droit à la liberté d'expression a été restreint en violation de l'article 19 (par. 2) du Pacte, en ce que le Ministère des affaires étrangères lui a refusé une accréditation en tant que journaliste travaillant pour un média étranger, ce qui constitue, de facto, une interdiction d'exercer sa profession de journaliste.

7.3 Le Comité doit déterminer si le refus de l'accréditation de l'auteur en tant que journaliste travaillant pour un média étranger constitue une violation du droit qu'il tient de l'article 19 du Pacte, à savoir le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations.

7.4 Le Comité rappelle, tout d'abord, que le droit à la liberté d'expression n'est pas absolu et que l'exercice de ce droit peut être soumis à des restrictions. Toutefois, conformément à l'article 19 (par. 3) du Pacte, seules sont permises les restrictions qui sont fixées par la loi et qui sont nécessaires a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ou b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. Le Comité réaffirme dans ce contexte que le droit à la liberté d'expression est d'une importance capitale dans toute société démocratique et que toute restriction imposée par l'État partie à l'exercice des droits protégés par l'article 19 (par. 2) du Pacte doit satisfaire aux critères stricts de

⁴ *R. T. c. France*, communication n° 262/1987, par. 7.4 ; *Schmidl c. République tchèque*, (CCPR/C/92/D/1515/2006), par. 6.2 ; *Staderini et De Lucia c. Italie* (CCPR/C/127/D/2656/2015), par. 8.3.

⁵ *Alekseev c. Fédération de Russie* (CCPR/C/109/D/1873/2009), par. 8.4 ; *Koktish c. Bélarus* (CCPR/C/111/D/1985/2010), par. 7.3.

nécessité et de proportionnalité⁶. Il rappelle qu'un État partie doit démontrer de manière spécifique et individualisée en quoi la mesure particulière prise était nécessaire et proportionnée⁷. À propos des régimes d'accréditation des journalistes, le Comité rappelle qu'ils peuvent être licites uniquement dans les cas où ils sont nécessaires pour donner aux journalistes un accès privilégié à certains lieux ou à certaines manifestations et événements. Ces régimes doivent être appliqués d'une manière qui ne soit pas discriminatoire et qui soit compatible avec l'article 19 et les autres dispositions du Pacte, en vertu de critères objectifs et compte tenu du fait que le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons⁸. Les critères d'accréditation doivent être précis, justes et raisonnables et leur application doit être transparente⁹.

7.5 Le Comité doit déterminer si ces motifs sont suffisamment précis pour que l'on puisse dire que le refus d'accréditation de l'auteur était fixé par la loi et nécessaire et proportionné pour les motifs énoncés à l'article 19 (par. 3 a) et b)) du Pacte. Le Comité prend note de l'explication de l'auteur selon laquelle l'article 35 (par. 4) de la loi sur les médias interdit l'exercice de toute activité journalistique pour le compte de médias étrangers non accrédités, et que les paragraphes 9 et 10 (al. 4) du règlement relatif à la procédure d'accréditation au Bélarus des journalistes travaillant pour des médias étrangers disposent que l'accréditation est refusée si un journaliste travaillant pour un média étranger a précédemment mené des activités journalistiques sur le territoire du Bélarus pour le compte d'un média étranger sans accréditation du Ministère des affaires étrangères ou sans carte d'accréditation, de sorte que les restrictions qui lui sont imposées semblent fixées par la loi. Le Comité rappelle, cependant, qu'il incombe à l'État partie de démontrer le fondement en droit de toute restriction imposée à la liberté d'expression¹⁰. Aux fins de l'article 19 (par. 3) du Pacte, une norme doit être libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle¹¹. Une loi ne peut pas conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression, mais doit énoncer des règles suffisamment précises pour leur permettre de déterminer le fondement sur lequel les droits protégés à l'article 19 peuvent être restreints¹².

7.6 En l'espèce, l'État partie n'a pas présenté d'observations sur le fond de la communication et n'a pas cherché à justifier le refus d'accréditation par l'application de la loi. Il n'a pas non plus cherché à expliquer lequel des objectifs susmentionnés justifiait la décision, ou si le refus était nécessaire et proportionné dans les circonstances de l'affaire. Faute d'information de la part de l'État partie sur le fondement juridique du refus d'accréditation de l'auteur, ou sur la nécessité ou la proportionnalité du refus, le Comité conclut que l'État partie n'a pas démontré, aux fins de l'article 19 (par. 3) du Pacte, que le refus d'accréditation était nécessaire au respect des droits ou de la réputation d'autrui, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques, et proportionné à cet objectif. Dès lors, le Comité conclut que le refus d'accréditation de l'auteur constitue une violation de l'article 19 (par. 2) du Pacte.

7.7 Le Comité observe en outre que les tribunaux nationaux ont refusé d'examiner la plainte déposée par l'auteur au sujet du refus d'accréditation, au motif que de telles plaintes ne relèvent pas de la compétence des tribunaux. À cet égard, le Comité prend note du fait que l'État partie n'offre aucune possibilité de recours, ni devant les tribunaux ni devant d'autres autorités, pour déterminer la légalité ou la nécessité de l'exclusion de l'auteur, aux fins énoncées à l'article 19 du Pacte. Le Comité rappelle qu'aux termes de l'article 2 (par. 3) du Pacte, les États parties s'engagent à garantir que toute personne dont les droits ont été violés disposera d'un recours utile et que l'autorité compétente statuera sur les droits de la personne qui forme le recours. En conséquence, chaque fois que l'action d'un agent de l'État touche à

⁶ *Velichkin c. Bélarus* (CCPR/C/85/D/1022/2001), par. 7.3 ; *Koktish c. Bélarus*, par. 8.3.

⁷ *Shin c. République de Corée*, communication n° 926/2000, par. 7.3 ; *Koktish c. Bélarus*, par. 8.3. Voir aussi Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 35.

⁸ Observation générale n° 34 (2011), par. 44.

⁹ *Gauthier c. Canada* (CCPR/C/65/D/633/1995), par. 13.6 ; *Koktish c. Bélarus*, par. 8.3.

¹⁰ Voir, par exemple, *Korneenko c. Bélarus* (CCPR/C/95/D/1553/2007), par. 8.3.

¹¹ Observation générale n° 34 (2011), par. 25.

¹² Ibid.

l'un des droits reconnus par le Pacte, une procédure établie par l'État doit permettre à la personne concernée de faire valoir devant un organe compétent que ses droits ont été violés¹³.

7.8 Compte tenu de ce qui précède, et faute d'information fournie par l'État partie sur le fond de la présente communication, le Comité conclut que les droits que l'auteur tient de l'article 2 (par. 3) du Pacte, lu conjointement avec l'article 19 (par. 2), ont été violés.

8. Le Comité, agissant en vertu de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, constate que les faits dont il est saisi font apparaître une violation, par l'État partie, des droits que l'auteur tient de l'article 19 (par. 2) du Pacte, lu seul et conjointement avec l'article 2 (par. 3).

9. Conformément à l'article 2 (par. 3 a)) du Pacte, l'État partie est tenu d'assurer à l'auteur un recours utile. Il a l'obligation d'accorder une réparation intégrale aux individus dont les droits garantis par le Pacte ont été violés. En conséquence, l'État partie est tenu, entre autres, d'accorder à l'auteur une indemnisation adéquate et de permettre un examen indépendant de sa demande d'accréditation, dans le plein respect des droits qu'il tient de l'article 19 (par. 2). Il est également tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour que des violations analogues ne se reproduisent pas. À cette fin, l'État partie devrait revoir sa législation, en particulier la loi sur les médias et le règlement du 25 décembre 2008 relatif à la procédure d'accréditation des journalistes travaillant pour des médias étrangers.

10. Étant donné qu'en adhérant au Protocole facultatif l'État partie a reconnu que le Comité avait compétence pour déterminer s'il y avait eu 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 lorsque la réalité d'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 sa langue officielle.

¹³ Voir, par exemple, *Gauthier c. Canada*, par. 13.7 ; *Koktish c. Bélarus*, par. 8.6.