



**Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques**

Distr.
RESTREINTE*

CCPR/C/88/D/1039/2001
10 novembre 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME
Quatre-vingt-huitième session
16 octobre-3 novembre 2006

CONSTATATIONS

Communication n° 1039/2001

<u>Présentée par:</u>	Boris Zvozkov et consorts (non représentés par un conseil)
<u>Au nom de:</u>	L'auteur
<u>État partie:</u>	Bélarus
<u>Date de la communication:</u>	12 novembre 2001 (date de la lettre initiale)
<u>Références:</u>	Décision prise par le Rapporteur spécial en application de l'article 97 du Règlement intérieur, communiquée à l'État partie le 14 décembre 2001 (non publiée sous forme de document)
<u>Date d'adoption des constatations:</u>	17 octobre 2006

* Constatations rendues publiques sur décision du Comité des droits de l'homme.

Objet: Refus d'enregistrement d'une association de défense des droits de l'homme par les autorités de l'État partie

Questions de fond: Égalité devant la loi, interdiction de la discrimination, droit à la liberté d'association, restrictions autorisées

Questions de procédure: Irrecevabilité *ratione personae*, non-épuisement des recours internes

Articles du Pacte: 2, 22 (par.1 et 2) et 26

Articles du Protocole facultatif: 1 et 5 (par. 2 b))

Le 17 octobre 2006, le Comité des droits de l'homme a adopté le texte figurant en annexe en tant que constatations au titre du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif concernant la communication n° 1039/2001.

[ANNEXE]

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**

Quatre-vingt-huitième session

concernant la

Communication n° 1039/2001**

Présentée par: Boris Zvozkov et consorts (non représentés par un conseil)
Au nom de: L'auteur
État partie: Bélarus
Date de la communication: 12 novembre 2001 (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 octobre 2006,

Ayant achevé l'examen de la communication n° 1039/2001, présentée par Boris Zvozkov, en son nom et au nom de 33 autres personnes, 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 adoptées au titre du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif

1. L'auteur de la communication est Boris Igorevich Zvozkov, né en 1949, Russe résidant à Minsk, au Bélarus. La communication est présentée en son nom et au nom de 33 autres personnes de nationalité bélarussienne, polonaise, russe, lettonne ou lituanienne, résidant toutes

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication: M. Abdelfattah Amor, M. Nisuke Ando, M. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, M. Alfredo Castillero Hoyos, M^{me} Christine Chanet, M. Maurice Glèlè Ahanhanzo, M. Edwin Johnson, M. Walter Kälin, M. Ahmed Tawfik Khalil, M. Rajsoomer Lallah, M. Michael O'Flaherty, M^{me} Elisabeth Palm, M. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, M. Ivan Shearer, M. Hipólito Solari-Yrigoyen et M. Roman Wieruszewski.

au Bélarus. L'auteur présente des lettres de procuration émanant de 23 des 33 coauteurs. Il affirme que tous sont victimes de violations par le Bélarus¹ du paragraphe 1 de l'article 2, des paragraphes 1 et 2 de l'article 22 et de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il n'est pas représenté par un conseil.

Exposé des faits

2.1 Le 12 novembre 2000, 114 personnes, dont l'auteur, ont tenu l'assemblée constitutive de l'association publique non gouvernementale de défense des droits de l'homme Helsinki XXI, créée pour contribuer à la mise en œuvre au Bélarus de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (ci-après la Déclaration). Le 11 décembre 2000, ces personnes ont adressé au Ministère de la justice une demande d'enregistrement de l'association. Le 11 janvier 2001, le Ministère de la justice a suspendu la procédure d'enregistrement au motif que le nombre des membres qui avaient assisté à l'assemblée constitutive, le nombre de ceux qui avaient pris part au vote et la liste des fondateurs soumise au Ministère ne correspondaient pas. Les dirigeants de l'association ont été invités à rectifier la demande d'enregistrement et à la représenter dans un délai d'un mois.

2.2 Le 9 février 2001, le Ministère de la justice a été saisi d'une demande d'enregistrement rectifiée. Le 11 juillet 2001, il a rejeté la demande, en invoquant le paragraphe 11 du règlement sur l'enregistrement (réenregistrement) officiel des partis politiques, syndicats et autres associations publiques (ci-après le Règlement) qui a été approuvé par un décret présidentiel daté du 26 janvier 1999 (ci-après le Décret présidentiel), du fait que: 1) l'une des activités statutaires d'Helsinki XXI consistait à représenter et défendre les droits de tiers, ce qui, de l'avis du Ministère, est contraire à la Déclaration, à la Constitution bélarussienne et à d'autres lois²; 2) il existait des doutes en ce qui concerne la validité de la création de l'association, de l'adoption des statuts et d'autres décisions de l'assemblée constitutive, étant donné qu'il est fait mention de 114 personnes dans le procès-verbal de cette dernière mais que le nombre de votants varie de 98 à 109. Sur le premier point, le Ministère renvoyait spécifiquement aux paragraphes suivants des statuts d'Helsinki XXI: 2.2.1 (promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés à l'échelle nationale et internationale), 2.2.2 (offrir à titre gracieux une assistance et des consultations sur les questions relatives à la protection des droits de l'homme), 2.3.3 (fournir une aide juridique gratuite aux membres d'Helsinki XXI et aux autres citoyens et associations qui sollicitent une aide, en assurant la protection de leurs droits et intérêts devant les tribunaux, les organes de l'État et d'autres organisations) et 2.4.5 (représenter et défendre gratuitement les droits et intérêts des membres de l'association et des autres citoyens ayant sollicité une aide face à des institutions ou organisations d'État, commerciales ou publiques).

¹ Le Pacte et le Protocole facultatif s'y rapportant sont entrés en vigueur pour le Bélarus le 23 mars 1976 et le 30 décembre 1992, respectivement.

² Il est fait référence à l'article 62 de la Constitution, au paragraphe 3 de la partie 2 de l'article 72 du Code de procédure civile, aux articles 44, 46 et 56 du Code de procédure pénale, et à l'article 22 de la loi sur les associations publiques.

2.3 Le 18 juillet 2001, l'auteur et deux autres fondateurs de l'association ont fait appel devant la Cour suprême de la décision que le Ministère avait rendue le 11 juillet 2001. Ils contestaient la légalité de la décision aux motifs suivants: 1) contrairement à ce qu'affirme le Ministère, la législation bélarussienne n'interdit pas de représenter et de défendre les droits de tiers³; 2) le Règlement ne prévoit pas que l'enregistrement peut être refusé sur la base de «commentaires relatifs à la liste des fondateurs et à d'autres documents présentés». Le 20 août 2001, la Cour suprême n'a pas suivi le Ministère dans ses conclusions concernant la nullité de la création de l'association et les différences relevées dans la liste des fondateurs. Elle a toutefois confirmé la décision du Ministère selon laquelle les activités statutaires d'Helsinki XXI de représentation et de défense des droits de tiers n'étaient pas conformes au paragraphe 2 de l'article 22 de la loi sur les associations publiques, ainsi qu'au paragraphe 3 de la partie 2 de l'article 72, et à l'article 86 du Code de procédure civile. La Cour suprême a renvoyé au paragraphe 11 du règlement régissant le refus d'enregistrement d'une association dans le cas où ses statuts⁴ ne satisfont pas aux critères fixés dans la loi. La Cour suprême a également cité l'avis concernant le refus d'enregistrer Helsinki XXI, que la Commission d'enregistrement et de réenregistrement des associations publiques, instituée par le Décret présidentiel, a rendu le 7 juin 2001, et la décision que le Ministère de la justice a rendue sur la même question le 7 juin 2001 également. Le refus de la Cour suprême d'enregistrer Helsinki XXI en tant qu'association publique n'est pas susceptible de pourvoi.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur fait valoir que le refus d'enregistrer l'association Helsinki XXI qu'il a constituée avec les 33 coauteurs de la communication et le fait que les juridictions internes les aient déboutés constituent une violation de leurs droits énoncés au paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte.

3.2 L'auteur soutient que les critères d'enregistrement d'une association publique fixés dans la législation de l'État partie sont des restrictions inadmissibles de son droit à la liberté d'association et du droit correspondant des 33 coauteurs de la communication qui ne satisfont pas au critère de la nécessité de protéger l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui (par. 2 de l'article 22).

³ Il est fait référence à la partie 1 de l'article 73 du Code de procédure civile, à l'article 62 de la Constitution, à une décision du Tribunal constitutionnel datée du 5 octobre 2000, à une résolution du Plénum de la Cour suprême datée du 25 mars 1999, et à l'article 3 de la loi sur les associations publiques. Ce dernier article prévoit une liste exhaustive de restrictions auxquelles peut être soumise la création d'une association publique: «il est interdit de créer des associations publiques visant à renverser ou à modifier par la force l'ordre constitutionnel, à violer l'intégrité et la sécurité de l'État, à faire l'apologie de la guerre, de la haine nationale, religieuse ou raciale, ainsi que de créer des associations publiques susceptibles de porter atteinte à la santé physique et psychique des citoyens».

⁴ À savoir les objectifs, les buts et la méthode de travail de l'association et son champ d'application territoriale.

3.3 L'auteur affirme que plusieurs associations publiques s'occupant d'autres questions que les droits de l'homme ont été enregistrées entre 1991 et 1998 (et réenregistrées en 1999) par les autorités de l'État partie, alors même que leurs statuts prévoyaient des activités relatives à la protection des droits, des libertés fondamentales et des intérêts légitimes de tiers. Parallèlement, l'enregistrement de quatre autres associations s'occupant de droits de l'homme a été refusé au même motif. L'auteur estime que le refus d'enregistrement et la confirmation de cette décision par la Cour suprême constituent à son égard et à l'égard des 33 coauteurs de la communication une discrimination de la part de l'État partie, incompatible avec les articles 2 et 26 du Pacte.

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

4. Le 6 mars 2002, l'État partie a rappelé que le 20 août 2001 la Cour suprême avait examiné l'appel formé par l'auteur et deux autres personnes contre la décision du Ministère de la justice de refuser l'enregistrement de l'association Helsinki XXI. Il fait observer que la Cour suprême a considéré qu'il n'y avait pas lieu de casser la décision du Ministère étant donné que les «activités statutaires d'Helsinki XXI de représentation et de défense des droits de tiers n'étaient pas conformes au paragraphe 2 de l'article 22 de la loi sur les associations publiques ainsi qu'au paragraphe 3 de la partie 2 de l'article 72 et à l'article 86 du Code de procédure civile». L'État partie invoque l'article 62 de la Constitution biélorussienne qui garantit à chacun «le droit à l'aide judiciaire pour exercer et défendre ses droits et libertés, notamment le droit de faire appel en tout temps à l'assistance d'avocats et d'autres représentants devant les tribunaux, les autres organes de l'État, les autorités locales, les entreprises, les établissements, les organisations et les associations publiques, ainsi que dans les relations avec les fonctionnaires et les agents de l'État et les citoyens». Les articles 44, 46 et 56 du Code de procédure pénale énumèrent les personnes qui peuvent assurer la défense d'autrui dans une procédure pénale et précisent que les associations publiques n'en font pas partie. L'État partie cite des extraits de l'avis relatif au refus d'enregistrer Helsinki XXI que la Commission d'enregistrement et de réenregistrement des associations publiques a rendu le 7 juin 2001 et de la décision que le Ministère de la justice a rendue sur la même question le 7 juin 2001 également. L'État partie conclut que la Cour suprême n'a pas interdit la création d'Helsinki XXI mais a simplement signalé les violations du droit interne dans le processus d'enregistrement.

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

5.1 Le 3 mai 2003, l'auteur a contesté l'affirmation selon laquelle la Cour suprême n'aurait pas interdit la création d'Helsinki XXI mais aurait simplement signalé les violations du droit interne dans le processus d'enregistrement. Il renvoie à la partie 6 du paragraphe 3 du décret présidentiel qui interdit aux associations publiques n'ayant pas été enregistrées d'exercer des activités sur le territoire du Bélarus.

5.2 L'auteur conteste l'affirmation de l'État partie selon laquelle le droit interne a été violé dans le processus d'enregistrement. Il renvoie au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte, au paragraphe 3 de l'article 5 de la Constitution biélorussienne et à l'article 3 de la loi sur les associations publiques, qui énumèrent les restrictions dont peut être assortie la création d'associations publiques. Il fait valoir qu'aucune de ces restrictions ne s'applique aux activités statutaires d'Helsinki XXI. Selon lui, les «activités statutaires d'Helsinki XXI» d'assistance juridique aux citoyens qui demandent une aide ainsi que de protection de leurs droits et libertés (par. 2.2 ci-dessus) ne sont pas contraires aux conditions requises par la loi de l'État partie.

En conséquence, les motifs du refus d'enregistrer Helsinki XXI ne sont pas prescrits par la loi et le refus lui-même est contraire à la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

6.1 Avant d'examiner toute plainte contenue 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 en vertu du paragraphe 2 a) de l'article 5 du Protocole facultatif, que la même question n'est pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement et note que l'État partie n'a pas contesté que les recours internes aient été épuisés.

6.3 En ce qui concerne la question de la qualité pour agir, le Comité note que l'auteur a soumis la communication en son nom propre et au nom de 33 autres personnes mais n'a présenté des lettres de procuration que de 23 coauteurs (sur 33) l'autorisant à agir en leur nom devant le Comité. Le Comité note également à ce propos que rien dans les documents dont il est saisi concernant les griefs formulés au nom des 10 autres personnes ne montre qu'elles ont autorisé M. Zvozkov à les représenter. Le Comité considère que l'auteur n'a pas la qualité pour agir au nom de ces 10 personnes exigée par l'article premier du Protocole facultatif mais estime que la communication est néanmoins recevable en ce qui concerne l'auteur lui-même et les 23 autres membres de Helsinki XXI.

6.4 Pour ce qui est de l'allégation de violation des articles 2 et 26 du Pacte du fait que le refus des autorités de l'État partie d'enregistrer Helsinki XXI constituerait une discrimination, le Comité considère que ces griefs ne sont pas suffisamment étayés, aux fins de la recevabilité, et sont donc irrecevables en vertu de l'article 2 du Protocole facultatif.

6.5 Le grief de l'auteur tiré de l'article 22 du Pacte est suffisamment étayé, et le Comité le déclare ainsi recevable.

Examen au fond

7.1 Conformément au paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole facultatif, le Comité des droits de l'homme a examiné la communication en tenant compte de toutes les informations qui lui ont été communiquées par les parties.

7.2 La question essentielle que doit déterminer le Comité est de savoir si le refus des autorités bélarussiennes d'enregistrer Helsinki XXI constituait une restriction déraisonnable du droit de l'auteur et des 23 coauteurs à la liberté d'association. Le Comité fait observer 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; et c) elle doit être «nécessaire dans une société démocratique» pour la réalisation de l'un de ces buts. La référence

à une «société démocratique» 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 d'une société démocratique.

7.3 En l'espèce, les restrictions frappant le droit des auteurs à la liberté d'association sont constituées de plusieurs conditions liées à l'enregistrement d'une association publique. D'après l'arrêt de la Cour suprême du 20 août 2001, le seul critère auquel n'ont pas satisfait les statuts d'Helsinki XXI et la demande d'enregistrement présentée par les auteurs était la conformité avec le droit interne, qui prévoit que les associations publiques ne sont pas habilitées à représenter et défendre les droits de tiers. Cette restriction doit être appréciée à la lumière des conséquences qui en découlent pour les auteurs et leur association.

7.4 Le Comité note premièrement que l'auteur et l'État partie divergent sur la question de savoir si le droit interne interdit effectivement la défense des droits et libertés de citoyens qui ne sont pas membres de l'association (par. 2.2, 2.3, 4 et 5.2 ci-dessus). Deuxièmement, le Comité estime que, même si la législation prévoit effectivement de telles restrictions, l'État partie n'a fourni aucun argument justifiant la *nécessité*, au sens du paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte, de conditionner l'enregistrement d'une association à la limitation du champ de ses activités à la représentation et à la défense des droits de ses membres exclusivement. Compte tenu des conséquences du refus d'enregistrement, qui rend illégal le fonctionnement sur le territoire de l'État partie des associations qui n'ont pas été enregistrées, le Comité conclut que le refus d'enregistrement ne satisfait pas aux conditions énoncées au paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte. Les droits des auteurs visés au paragraphe 1 de l'article 22 ont ainsi été violés.

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, est d'avis que les faits dont il est saisi font apparaître une violation du paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte.

9. Conformément au paragraphe 3 a) de l'article 2 du Pacte, le Comité estime que les auteurs ont droit à un recours approprié, consistant en une indemnisation et un réexamen, à la lumière de l'article 22 du Pacte, de la demande d'enregistrement de leur association. L'État partie est également tenu de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent pas à l'avenir.

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 exécutoire lorsqu'une violation a été établie, le Comité souhaite recevoir de l'État partie, dans un délai de 90 jours, des renseignements sur les mesures prises pour donner effet à ses constatations. L'État partie est invité en outre à rendre publiques les présentes constatations.

[Adopté en anglais (version originale), en espagnol et en français. Paraîtra ultérieurement en arabe, en chinois et en russe dans le rapport annuel du Comité à l'Assemblée générale.]
