



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
28 décembre 2015
Français
Original : anglais

Comité des droits de l'homme

Communication n° 2016/2010

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

Communication présentée par : Leonid Sudalenko
(non représenté par un conseil)

Au nom de : L'auteur

État partie : Bélarus

Date de la communication : 23 mai 2010 (date de la lettre initiale)

Références : Décision prise par le Rapporteur spécial en application de l'article 97 du règlement intérieur du Comité, communiquée à l'État partie le 12 août 2010 (non publiée sous forme de document)

Date des constatations : 5 novembre 2015

Objet : Refus d'autoriser une réunion pacifique ; liberté d'expression ; procès équitable ; recours utile

Question(s) de procédure : Recevabilité *ratione materiae* ; épuisement des recours internes

Question(s) de fond : Liberté d'expression ; liberté de réunion ; procès équitable ; recours utile

Article(s) du Pacte : 2 (par. 2), 2 (par. 3), 14 (par. 1), 19 et 21

Article(s) du Protocole facultatif : 2, 3 et 5



Annexe

Constatactions 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° 2016/2010*

Présentée par : Leonid Sudalenko
(non représenté par un conseil)

Au nom de : L'auteur

État partie : Bélarus

Date de la communication : 23 mai 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 5 novembre 2015,

Ayant achevé l'examen de la communication n° 2016/2010 présentée par Leonid Sudalenko 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 :

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

1. L'auteur de la communication est Leonid Sudalenko, de nationalité bélarussienne, né en 1966. Il se déclare victime d'une violation par le Bélarus des droits qu'il tient des articles 14 (par. 1), 19 et 21, lus conjointement avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du Pacte. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour le Bélarus le 30 décembre 1992. 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, Sarah Cleveland, Olivier de Frouville, Yuji Iwasawa, Ivana Jelić, Duncan Laki Muhumuza, Photini Patzartzis, Mauro Politi, Nigel Rodley, Víctor Manuel Rodríguez-Rescia, Anja Seibert-Fohr, Dheerujlall Seetulsingh, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili et Margo Waterval.
Le texte de deux opinions individuelles signées par deux membres du Comité est joint aux présentes constatactions.

Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 Le 23 novembre 2009, l'auteur a soumis au Comité exécutif de la ville de Gomel une demande d'autorisation de tenir un piquet le 10 décembre 2009 sur l'une des places centrales de Gomel (place du « soulèvement »), en vue d'exprimer publiquement son point de vue personnel à l'occasion du jour anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; la Journée des droits de l'homme est un jour de fête officiel au Bélarus.

2.2 Le 2 décembre 2009, le Comité exécutif, par sa décision n° 1410, a refusé d'autoriser l'auteur à tenir le piquet. Le refus était motivé par le non-respect par l'auteur des conditions énoncées dans la décision n° 299 du Comité exécutif, en date du 2 avril 2008, sur les manifestations de masse dans la ville de Gomel, adoptée sur le fondement de la loi bélarussienne relative aux manifestations de masse en date du 30 décembre 1997. Il était indiqué tout d'abord que l'auteur prévoyait d'organiser un piquet hors du lieu désigné à cette fin dans la décision n° 299, et ensuite qu'il n'avait pas souscrit les contrats nécessaires avec les prestataires de services municipaux pour assurer la sécurité, l'assistance médicale et le nettoyage.

2.3 Le 7 décembre 2009, l'auteur a formé un recours contre le refus du Comité exécutif devant le tribunal de district central de Gomel, qui l'a débouté le 30 décembre 2009. Le 22 janvier 2010, il a fait appel de la décision du tribunal de district devant le tribunal régional de Gomel, qui a rejeté le recours le 23 février 2010. Le 11 mars et le 19 avril 2010, l'auteur s'est pourvu contre la décision du tribunal régional devant le Président du tribunal régional et le Président de la Cour suprême, dans le cadre de la procédure de contrôle. Ceux-ci ont débouté l'auteur le 14 avril 2010 et le 15 mai 2010 respectivement.

2.4 Dans ses recours devant les tribunaux, l'auteur a fait valoir que le refus du Comité exécutif constituait une restriction de ses droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion garantis par la Constitution du Bélarus et par le Pacte et qu'aucune explication ne lui avait été donnée quant aux motifs pour lesquels cette restriction était nécessaire. Les tribunaux ont considéré que le refus du Comité exécutif était légal puisqu'il était fondé sur la décision n° 299.

2.5 Dans son recours du 7 décembre 2009 devant le tribunal de district, l'auteur a prié celui-ci de juger que la décision n° 299 du Comité exécutif était incompatible avec la Constitution du Bélarus et avec le Pacte. Selon lui, les limitations énoncées dans la décision, c'est-à-dire la condition de tenir tout rassemblement en un endroit unique désigné, dans un lieu éloigné de la ville, qui compte une population de 500 000 habitants, et l'obligation de conclure des contrats afin de rémunérer des prestataires de services municipaux, violaient l'essence même des droits en question. Le tribunal de district a rejeté cette partie du recours le 14 décembre 2009, au motif que la décision n° 299 avait été inscrite dans le Registre national des actes juridiques, et qu'elle ne pouvait donc pas être contestée devant les juridictions de droit commun.

2.6 Le 22 décembre 2009, l'auteur a fait appel de la décision du tribunal de district devant le tribunal régional, lequel l'a débouté le 14 janvier 2010. Le 11 mars 2010 et le 22 mars 2010 respectivement, l'auteur s'est pourvu contre la décision du tribunal régional, devant le Président du tribunal régional et le Président de la Cour suprême, dans le cadre de la procédure de contrôle. Ceux-ci ont débouté l'auteur le 19 mars 2010 et le 6 mai 2010 respectivement¹. L'auteur soutient qu'il a ainsi épuisé tous les recours internes utiles.

¹ De plus, le 11 mars 2010, l'auteur a saisi le Président de la Cour constitutionnelle d'un recours contre la décision n° 299 du Comité exécutif. Le 26 mars 2010, sa requête lui a été retournée sans avoir été examinée. La Cour constitutionnelle a expliqué à l'auteur qu'en vertu du droit interne, les particuliers n'étaient pas autorisés à saisir directement la Cour constitutionnelle et qu'une requête ne pouvait être

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme que le rejet par les autorités de sa demande d'autorisation de tenir un piquet constitue une violation des droits qu'il tient des articles 19 et 21 lus conjointement avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du Pacte. Selon lui, ni le Comité exécutif ni les juridictions n'ont examiné la question de savoir si les restrictions imposées à ses droits en vertu de la décision n° 299 étaient nécessaires dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et libertés d'autrui. L'auteur soutient que la décision n° 299, en reléguant toutes les manifestations organisées à Gomel en un lieu unique et éloigné, et l'obligation pour les organisateurs de ces manifestations de conclure préalablement avec des prestataires de services municipaux des contrats rémunérés, restreint indûment les droits garantis par les articles 19 et 21 du Pacte. Il fait valoir aussi que les dispositions de la loi relative aux manifestations de masse autorisent les pouvoirs exécutifs locaux à désigner de façon permanente certains lieux déterminés pour la tenue de manifestations collectives sans justifier de telles restrictions.

3.2 L'auteur affirme aussi que l'impossibilité de contester au civil la légalité d'un texte législatif devant les juridictions de droit commun le prive d'un recours utile et constitue une violation du paragraphe 1 de l'article 14 lu conjointement avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du Pacte. L'auteur demande donc au Comité de recommander à l'État partie de rendre sa législation conforme aux normes internationales énoncées dans les articles 19, 21 et 14 (par. 1) du Pacte et de lui accorder réparation pour les frais engagés, y compris les frais de procédure, ainsi qu'une réparation pour préjudice moral.

Observations de l'État partie

4.1 Dans une note verbale en date du 25 janvier 2012, l'État partie a réaffirmé sa position déjà exprimée dans la note verbale du 6 janvier 2011 en ce qui concerne l'enregistrement injustifié de communications émanant de particuliers qui n'ont pas épuisé tous les recours internes disponibles et, en particulier, n'ont pas formé de 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. En outre, l'État partie rappelle qu'en adhérant au Protocole facultatif, il a 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 déclarent victimes d'une violation d'un des droits énoncés dans le Pacte. Il fait observer cependant que cette compétence est reconnue pour autant que soient appliquées les autres dispositions pertinentes du Protocole facultatif, notamment celles qui énoncent les conditions à remplir par les auteurs des communications et les critères de recevabilité, en particulier les articles 2 et 5.

4.2 L'État partie maintient que le Protocole facultatif ne fait pas obligation aux États parties d'accepter le règlement intérieur du Comité ou l'interprétation que fait celui-ci des dispositions du Protocole facultatif, interprétation qui ne pourrait s'imposer que si elle était conforme à la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il fait valoir 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 celui-ci 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 la rejettera sans faire d'observations sur la recevabilité ou sur le fond, et que les décisions

présentée que par l'intermédiaire des autorités ou personnalités habilitées à cet effet, c'est-à-dire le Président de la République, la Chambre des représentants, le Conseil de la République, la Cour suprême, la Cour administrative suprême ou le Conseil des ministres.

prises par le Comité au sujet de communications ainsi rejetées seront considérées par ses autorités comme « non valides ». L'État partie considère que la présente communication a été enregistrée en violation du Protocole facultatif.

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

5.1 Dans une lettre en date du 21 mars 2012, l'auteur objecte qu'il ne considère pas la procédure de contrôle devant le Bureau du Procureur comme un recours interne utile et renvoie à la jurisprudence du Comité sur la question².

5.2 En ce qui concerne la contestation par l'État partie du règlement intérieur du Comité, l'auteur fait observer que le Comité interprète les dispositions du Pacte et que « [les] constatations du Comité au titre du Protocole facultatif constituent une décision qui fait autorité, rendue par l'organe institué en vertu du Pacte lui-même et chargé d'interpréter cet instrument »³. En conséquence, selon l'auteur, l'État partie doit respecter les décisions du Comité, ainsi que ses « règles, pratiques et méthodes de travail ».

Délibérations du Comité

Absence de coopération de l'État partie

6.1 Le Comité prend note des arguments de l'État partie qui objecte qu'il n'existe pas de fondement juridique à l'examen de la communication de l'auteur, étant donné que celle-ci a été enregistrée en violation des dispositions du Protocole facultatif, qu'il n'est pas tenu de reconnaître le règlement intérieur du Comité et l'interprétation que ce dernier fait des dispositions du Protocole facultatif, et que toute décision que le Comité pourrait prendre concernant la présente communication sera réputée « non valide » pour ses autorités.

6.2 Le Comité rappelle que l'article 39 (par. 2) du Pacte l'autorise à établir son propre règlement intérieur, que les États parties sont convenus d'accepter. Tout État partie qui adhère au Protocole facultatif reconnaît que le Comité a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers qui se déclarent victimes de violations de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte (préambule et art. 1). Ce faisant, les États parties s'engagent implicitement à coopérer de bonne foi avec le Comité pour lui permettre et lui donner les moyens d'examiner les communications qui lui sont soumises et, après examen, de faire part de ses constatations à l'État partie et au particulier concernés (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 lesdites obligations⁴. Il appartient au Comité de décider si une communication doit être enregistrée. Le Comité estime qu'en n'acceptant pas sa compétence pour décider de l'opportunité d'enregistrer une communication et en déclarant à l'avance qu'il n'acceptera pas sa décision concernant la recevabilité et le fond de cette communication, l'État partie manque aux obligations qui lui incombent au titre de l'article premier du Protocole facultatif.

² Communication n° 1418/2005, *Iskiyaev c. Ouzbékistan*, constatations adoptées le 20 mars 2009.

³ Il est fait référence à l'observation générale n° 33 (2008) du Comité relative aux obligations des États parties en vertu du Protocole facultatif.

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

Examen de la recevabilité

7.1 Avant d'examiner toute plainte soumise dans une communication, le Comité doit, conformément à l'article 93 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable en vertu du Protocole facultatif.

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 affaire n'était pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

7.3 Le Comité prend note de l'objection de l'État partie qui fait valoir que l'auteur n'a pas demandé au Bureau du Procureur d'engager une procédure de contrôle en vue d'un réexamen des décisions judiciaires le concernant. Le Comité renvoie à sa jurisprudence et réaffirme qu'une procédure de contrôle juridictionnel de décisions devenues exécutoires ne constitue pas un recours qui doit être épuisé aux fins du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif⁵. En conséquence, 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 du grief de l'auteur qui affirme que les droits qu'il tient du paragraphe 1 de l'article 14, lu conjointement avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du Pacte, ont été violés parce que les tribunaux ont refusé d'examiner sa demande concernant l'illégalité de la décision n° 299 du Comité exécutif de la ville de Gomel en date du 2 avril 2008 sur les manifestations de masse dans la ville de Gomel. À ce propos, le Comité note qu'en vertu de la législation nationale, la légalité des actes normatifs peut être appréciée uniquement par la Cour constitutionnelle et non par les juridictions de droit commun. Les particuliers peuvent saisir la Cour constitutionnelle par l'intermédiaire de différentes autorités et personnalités officielles. Le Comité relève que le fait d'engager une procédure devant un organe judiciaire qui n'est manifestement pas compétent pour connaître d'une question ne peut pas entraîner une violation des garanties prévues au paragraphe 1 de l'article 14 du Pacte⁶. Le Comité conclut donc que cette partie de la communication est irrecevable *ratione materiae* en vertu de l'article 3 du Protocole facultatif.

7.5 Le Comité prend note du grief de l'auteur qui affirme que sa demande d'autorisation de tenir un piquet a été rejetée par les autorités locales, et que ni le Comité exécutif ni les juridictions n'ont examiné la question de savoir si les restrictions imposées à ses droits en vertu de la décision n° 299 étaient nécessaires. L'auteur soutient en outre que la décision n° 299, adoptée sur le fondement de la loi relative aux manifestations de masse, restreint indûment les droits garantis par les articles 19 et 21 du Pacte. Le Comité prend note également du grief de l'auteur qui affirme que les droits qu'il tient des articles 19 et 21, lus conjointement avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du Pacte, ont été violés. L'État partie n'ayant communiqué aucune information sur les faits de l'espèce, le Comité déclare la communication recevable en ce qu'elle soulève des questions au regard des articles 19 et 21, lus séparément et conjointement avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du Pacte, et procède à son examen quant au fond.

⁵ Voir les communications n° 1873/2009, *Alekseev c. Fédération de Russie*, constatations adoptées le 25 octobre 2013, par. 8.4, et n° 1929/2010, *Lozenko c. Bélarus*, constatations adoptées le 24 octobre 2014, par. 6.3.

⁶ Voir, par exemple, la communication n° 1182/2003, *Karatsis c. Chypre*, constatations adoptées le 25 juillet 2005, par. 6.5.

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 communication en tenant compte de toutes les informations que lui ont communiquées les parties.

8.2 Le Comité prend note du grief de l'auteur qui affirme que la décision n° 299 du Comité exécutif restreint indûment le droit à la liberté d'expression et le droit de réunion pacifique, en ce qu'elle impose aux organisateurs de manifestations de masse l'obligation de conclure des contrats rémunérés avec des prestataires de services municipaux et qu'elle désigne un lieu unique éloigné pour la tenue de toutes les manifestations de masse organisées à Gomel, une ville de 500 000 habitants. Le Comité note également l'objection de l'auteur qui affirme que l'application formelle de la décision n° 299 du Comité exécutif dans son cas, sans que la nécessité de limiter l'exercice de ses droits ait été examinée, constitue une restriction injustifiée des droits garantis par les articles 19 et 21 du Pacte.

8.3 Le Comité rappelle tout d'abord que le paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte n'autorise certaines restrictions que si elles sont expressément prévues par la loi et nécessaires a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui et b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public ou de la santé ou de la moralité publiques. Il renvoie à son observation générale n° 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, dans laquelle il affirme que ces libertés sont des conditions indispensables au plein épanouissement de l'individu, et sont essentielles pour toute société. Elles constituent le fondement de toute société libre et démocratique (par. 2). Les restrictions à l'exercice de ces libertés doivent répondre à des critères stricts de nécessité et de proportionnalité. Elles doivent être appliquées exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire⁷. Le Comité rappelle⁸ qu'il incombe à l'État partie de montrer que les restrictions imposées aux droits garantis à l'article 19 étaient en l'espèce nécessaires et proportionnées, et que même si, en principe, un État partie a la faculté de mettre en place un système visant à concilier la liberté des individus de répandre des informations et l'intérêt général qu'il y a à maintenir l'ordre public dans une zone déterminée, le fonctionnement de ce système ne doit pas être incompatible avec l'article 19 du Pacte.

8.4 Le Comité rappelle ensuite que le droit de réunion pacifique, garanti par l'article 21 du Pacte, est un droit de l'homme fondamental qui est essentiel à l'expression publique des points de vue et opinions de chacun et indispensable dans une société démocratique. Ce droit suppose la possibilité d'organiser une réunion pacifique, y compris sous une forme fixe (comme un piquet) dans un lieu public, et d'y participer. Les organisateurs d'une réunion ont en règle générale le droit de choisir un lieu qui soit à portée de vue et d'ouïe du public ciblé, et l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions a) imposées conformément à la loi et b) qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et libertés d'autrui. Lorsqu'ils imposent des restrictions au droit de réunion des particuliers afin de concilier ce droit avec l'intérêt général, les États parties doivent chercher à faciliter l'exercice de ce droit et non s'employer à le restreindre par des moyens qui ne sont ni nécessaires ni proportionnés. L'État partie est donc tenu de justifier la limitation du droit garanti à l'article 21 du Pacte.

⁷ Observation générale n° 34, par. 22.

⁸ Voir, par exemple, les communications n° 1830/2008, *Pivonos c. Bélarus*, constatations adoptées le 29 octobre 2012, par. 9.3, et n° 1785/2008, *Olechkevitch c. Bélarus*, constatations adoptées le 18 mars 2013, par. 8.5.

8.5 Dans la présente affaire, l'auteur avait choisi l'une des places centrales de Gomel pour y tenir son piquet afin d'exprimer publiquement son opinion à l'occasion de la Journée des droits de l'homme. Le Comité note que les autorités ont rejeté la demande d'autorisation de tenir un piquet au motif que le lieu prévu pour celui-ci était différent du seul lieu autorisé en vertu de la décision n° 299 et que l'auteur n'avait pas conclu de contrat avec des prestataires de services municipaux. Il relève aussi, au vu du dossier, que les autorités n'ont pas montré en quoi la tenue d'un piquet dans le lieu proposé par l'auteur aurait compromis la sécurité nationale, la sûreté publique ou l'ordre public, la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou la sauvegarde des droits et libertés d'autrui. Le Comité note en particulier que ni la décision de refus opposée par le Comité exécutif à la demande d'autorisation d'un piquet présentée par l'auteur ni les décisions rendues par les tribunaux n'expliquent pourquoi les restrictions imposées par la décision n° 299 et appliquées dans le cas de l'auteur étaient nécessaires et justifiées.

8.6 Le Comité note en outre que l'interdiction de fait imposée par la décision n° 299 de tenir une réunion en quelque lieu public que ce soit dans toute la ville de Gomel, à l'exception d'un seul endroit éloigné, limite indûment le droit de réunion et la liberté d'expression. Il fait aussi observer que le fait d'obliger une personne qui prévoit de tenir seule un piquet à souscrire des services supplémentaires à cette fin revient à soumettre à une condition déraisonnable l'exercice du droit de réunion pacifique et du droit à la liberté d'expression dans le même contexte. Dans ces circonstances, le Comité considère que l'application formelle de la décision n° 299 et le refus opposé par les autorités de l'État partie à la demande d'autorisation d'un piquet présentée par l'auteur ne sont pas justifiés, et il conclut à une violation des droits que l'auteur tient des articles 19 et 21 du Pacte.

8.7 Compte tenu de cette conclusion, le Comité décide de ne pas examiner les griefs que l'auteur tire des articles 19 et 21, lus conjointement avec les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du Pacte.

9. Le Comité des droits de l'homme, agissant en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif, constate que les faits dont il est saisi font apparaître une violation des droits que l'auteur tient des articles 19 et 21 du 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, ce qui l'oblige à accorder une réparation pleine et entière aux personnes dont les droits consacrés par le Pacte ont été violés. En conséquence, l'État partie doit notamment rembourser à l'auteur toutes les dépenses qu'il a engagées et lui verser une indemnisation appropriée. Il est également tenu de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent pas. À ce sujet, le Comité réaffirme que l'État partie devrait revoir sa législation en fonction de l'obligation qui lui incombe en vertu du paragraphe 2 de l'article 2, et en particulier réexaminer la décision n° 299 du Comité exécutif de la ville de Gomel et la loi du 30 décembre 1997 relative aux manifestations de masse, telles qu'elles ont été appliquées en l'espèce, afin que les droits consacrés par les articles 19 et 21 du Pacte puissent être pleinement exercés dans l'État partie⁹.

⁹ Voir, par exemple, les communications n° 1851/2008, *Sekerko c. Bélarus*, constatations adoptées le 28 octobre 2013, par. 11, n° 1948/2010, *Turchenyak et consorts c. Bélarus*, constatations adoptées le 24 juillet 2013, par. 9, n° 1790/2008, *Govsha et consorts c. Bélarus*, constatations adoptées le 27 juillet 2012, par. 11, et *mutatis mutandis*, n° 1969/2010, *Surgan c. Bélarus*, constatations adoptées le 15 juillet 2015 et n° 1992/2010, *Sudalenko c. Bélarus*, constatations adoptées le 27 mars 2015, par. 10.

11. 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 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 ou 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 dans le pays en biélorusse et en russe.

Appendice I

Opinion individuelle (concordante) de Sarah Cleveland

1. Dans sa communication, l'auteur soutient que l'État partie a manqué aux obligations qui lui incombent au titre des articles 19 et 21, lus conjointement avec le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte. Il convient de relever que si le Comité considère ce grief recevable, il ne l'examine finalement pas. J'estime également que le Comité était en mesure de conclure à une violation des articles de fond pertinents lus conjointement avec le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte.

2. L'auteur de la communication s'est vu refuser l'autorisation de tenir un piquet sur une place centrale de Gomel à l'occasion du jour anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, parce qu'il ne s'était pas conformé à la décision n° 299 du Comité exécutif de Gomel, prise en application de la loi du 30 décembre 1997 relative aux manifestations de masse. Ce régime juridique soumet à autorisation préalable toutes les réunions publiques organisées à Gomel, une ville d'environ 500 000 habitants, relègue en un lieu unique et éloigné toutes les réunions qui ne sont pas organisées par les autorités étatiques, et oblige les organisateurs de ces manifestations publiques à souscrire, à leurs frais, des contrats visant à assurer la sûreté et la sécurité publiques, des soins médicaux et des services de nettoyage. L'auteur a contesté devant les tribunaux nationaux le refus opposé à sa demande d'autorisation de manifester, mais ceux-ci ont déclaré que ce refus était licite au regard du régime juridique décrit.

3. Dans une vingtaine d'affaires, le Comité a constaté que l'application de la loi biélorussienne relative aux manifestations de masse donnait lieu à une violation des droits individuels à la liberté d'expression, de réunion et d'association consacrés par les articles 19, 21 et/ou 22 du Pacte. Dans au moins six de ces affaires, la décision n° 299 était également mise en cause. Dans toutes ces affaires, le Comité a invité à maintes reprises le Bélarus à revoir sa législation afin de mettre son régime juridique en conformité avec le Pacte et d'empêcher que de telles violations ne se reproduisent^a.

4. Je suis d'avis que les circonstances de ce type d'affaires mettent directement en jeu les obligations des États parties au titre du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, ainsi libellé :

Les États parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.

5. Le Comité reconnaît depuis longtemps que l'article 2 définit des obligations subsidiaires qui, prises isolément, ne peuvent constituer le fondement d'un grief de violation du Protocole facultatif^b. En effet, une violation de l'article 2 ne peut se produire que conjointement avec celle d'un autre article de fond du Pacte. Comme nous l'avons reconnu dans l'observation générale n° 31 (2004) relative à la nature de l'obligation

^a Voir, par exemple, les communications n° 1851/2008, *Sekerko c. Bélarus*, constatations adoptées le 28 octobre 2013, par. 11, n° 1948/2010, *Turchenyak et consorts c. Bélarus*, constatations adoptées le 24 juillet 2013, par. 9, et n° 1790/2008, *Govsha et consorts c. Bélarus*, constatations adoptées le 27 juillet 2012, par. 11.

^b Voir, par exemple, la communication n° 2202/2012, *Castañeda c. Mexique*, constatations adoptées le 18 juillet 2013, par. 6.8.

juridique générale imposée aux États parties au Pacte, le paragraphe 2 de l'article 2 permet également aux États de se conformer au Pacte en utilisant des moyens qui sont conformes à leur « structure constitutionnelle propre »^c. Les États parties ne peuvent toutefois pas invoquer les dispositions de leur droit interne pour justifier le fait qu'ils ne se sont pas acquittés des obligations découlant du Pacte ou qu'ils ne leur ont pas donné effet^d. Au contraire, dans les cas où il existe des discordances entre le droit interne et le Pacte, l'article 2 exige que la législation et la pratique nationales soient alignées sur les normes imposées au regard des droits garantis par le Pacte^e.

6. Dans *Poliakov c. Bélarus*, le Comité a établi que l'article 2, lu conjointement avec une autre disposition, peut constituer le fondement d'un grief de violation du Protocole facultatif 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 affectant directement la personne qui se dit lésée^f.

7. Cette notion de « violation distincte » de l'article 2, qui se produit néanmoins conjointement à la violation d'une autre disposition de fond du Pacte, peut se comprendre à lumière de la pratique suivie de longue date par le Comité dans l'application du paragraphe 3 de l'article 2. Cette disposition exige des États parties qu'ils accordent réparation aux personnes dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés^g. Le Comité applique le paragraphe 3 de l'article 2 de deux façons. Premièrement, chaque fois que le Comité constate une violation du Pacte, l'État partie est tenu d'accorder à la victime une réparation appropriée conformément au paragraphe 3 de l'article 2. Le Comité s'appuie donc sur le paragraphe 3 de l'article 2 pour rédiger un paragraphe consacré aux mesures de réparation chaque fois que, dans ses constatations, il conclut à une violation du Pacte puisque, conformément au paragraphe 3 de l'article 2, une telle conclusion oblige l'État partie à réparer intégralement le préjudice subi.

8. Deuxièmement, une personne peut établir une violation en lien avec le paragraphe 3 de l'article 2 lorsqu'un État a été informé de violations graves des droits de l'homme commises sur un territoire relevant de sa juridiction et qu'il a systématiquement failli à son obligation d'accorder réparation à la victime. Par exemple, dans des affaires relatives à des violations commises par le passé, telles que des actes de torture, des exécutions extrajudiciaires et des disparitions forcées, l'État partie a l'obligation de faire procéder à une enquête, de traduire les auteurs en justice^h et d'indemniser les victimes. Lorsqu'un État partie manque systématiquement à cette obligation, une personne peut établir l'existence d'une « violation distincte » du paragraphe 3 de l'article 2 lu conjointement avec la disposition de fond pertinente, par exemple l'article 6 ou l'article 7 du Pacteⁱ.

9. En l'espèce, conformément à la première modalité d'application du paragraphe 3 de l'article 2 rappelée plus haut, le Comité s'appuie expressément, dans le paragraphe consacré aux mesures de réparation (par. 10), sur les obligations incombant à l'État partie

^c Voir l'observation générale n° 31, par. 13.

^d Ibid., par. 4.

^e Ibid., par. 13.

^f Voir la communication n° 2030/2011, *Poliakov c. Bélarus*, constatations adoptées le 17 juillet 2014, par. 7.4.

^g Voir l'observation générale n° 31, par. 16.

^h Ibid., par. 18.

ⁱ Voir, par exemple, la communication n° 1997/2010, *Rizvanović c. Bosnie-Herzégovine*, constatations adoptées le 21 mars 2014, par. 9.6 et 9.7.

au titre du paragraphe 2 de l'article 2, pour lui enjoindre de revoir sa législation afin de la rendre conforme aux obligations découlant du Pacte^j. J'approuve cette décision.

10. Par ailleurs, conformément à notre pratique dans les cas de violation du paragraphe 3 de l'article 2, j'estime qu'il est également loisible au Comité de conclure à une violation en lien avec le paragraphe 2 de l'article 2 lorsque, comme en l'espèce, la législation d'un État ou la jurisprudence établie de la plus haute juridiction d'un État est en permanence et systématiquement à l'origine d'une violation du Pacte, et que l'État partie manque à son obligation contraignante au titre du paragraphe 2 de l'article 2 d'adopter des mesures d'ordre législatif ou autre propres à donner effet aux droits reconnus dans le Pacte.

11. Le Comité a conclu à maintes reprises que le régime juridique biélorussien applicable – en l'espèce, l'article 5 de la loi relative aux manifestations de masse et la décision n° 299 – est attentatoire aux libertés d'expression, de réunion et d'association garanties par le Pacte. Nous avons à maintes reprises invité l'État partie à revoir sa législation en raison de ces violations. L'État partie a manqué tout aussi systématiquement à son obligation « absolue et immédiate » de modifier son droit interne de manière à l'aligner sur les normes imposées par le Pacte^k.

12. Le refus systématique d'un État d'adapter sa législation afin de donner effet aux droits consacrés par le Pacte constitue un manquement au paragraphe 2 de l'article 2 qui, à mon avis, devrait être considéré comme donnant lieu à une « violation distincte » du Pacte – une violation des obligations incombant à l'État partie au titre du paragraphe 2 de l'article 2, en lien avec l'article de fond pertinent. Parmi les circonstances comparables dans lesquelles il serait approprié de conclure à une violation en lien avec le paragraphe 2 de l'article 2 figurent certains cas d'objection de conscience dans lesquels, à plusieurs reprises, le Comité a constaté des violations de l'article 18 du Pacte du fait du refus d'un État partie d'adopter une législation prévoyant un service civil de remplacement et a recommandé une révision de la législation pertinente^l et des lois en vigueur imposant la peine de mort obligatoire^m.

13. La constatation d'une violation en lien avec le paragraphe 2 de l'article 2 dans les cas où, pour des raisons structurelles et systémiques, l'État concerné n'adopte pas de mesures législatives correctives, attirerait l'attention de l'État partie, et en particulier du législateur, sur le fait que le Comité s'inquiète de ce que la violation a pour origine le régime juridique de l'État partie, et sur l'obligation distincte qu'a celui-ci au titre du paragraphe 2 de l'article 2 d'adapter son droit interne afin de donner effet aux droits consacrés par le Pacteⁿ. Le fait de conclure à une telle violation du paragraphe 2 de

^j Voir l'observation générale n° 31, par. 17 : « [I]l serait contraire aux fins visées par le Pacte de ne pas reconnaître qu'il existe une obligation inhérente à l'article 2 de prendre des mesures pour prévenir la répétition d'une violation du Pacte. En conséquence, il est fréquent que le Comité, dans des affaires dont il est saisi en vertu du Protocole facultatif, mentionne dans ses constatations la nécessité d'adopter des mesures visant [...] à éviter la répétition du type de violation considéré. De telles mesures peuvent nécessiter une modification de la législation ou des pratiques de l'État partie. ».

^k Ibid., par. 14.

^l Voir la communication n° 2179/2012, *Kim c. République de Corée*, constatations adoptées le 15 octobre 2014, par. 9 (où le Comité a constaté la violation des droits de 50 Témoins de Jéhovah condamnés à la prison pour avoir refusé d'effectuer leur service militaire).

^m Voir la communication n° 1406/2005, *Weerawansa c. Sri Lanka*, constatations adoptées le 17 mars 2009 (où le Comité a constaté que la peine de mort obligatoire prévue par la loi violait l'article 6 du Pacte).

ⁿ À cet égard, la constatation d'une violation en lien avec le paragraphe 2 de l'article 2 pourrait s'accompagner d'une recommandation spécifique dans le paragraphe de conclusion dans laquelle le Comité appellerait l'État partie à transmettre les constatations aux autorités législatives compétentes. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a reconnu le

l'article 2 renforcerait par conséquent la protection des droits de l'homme à l'échelle individuelle en mettant l'accent sur l'obligation de l'État de prévenir d'autres violations récurrentes.

14. Cette approche correspondrait en outre à celle suivie par d'autres organes de protection des droits de l'homme. Conformément à l'article 46 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour européenne des droits de l'homme a adopté une approche similaire dans sa procédure de l'arrêt pilote, qui consiste à signaler, dans un arrêt, des problèmes systémiques ou structurels propres au cadre juridique de l'État partie et qui ont donné lieu à une violation de la Convention, ainsi que les mesures correctives que cet État doit adopter, notamment la révision de sa législation^o. La Cour adopte cette méthode lorsqu'un État persiste à ne pas adopter de mesures législatives correctives. La Cour interaméricaine des droits de l'homme signale depuis longtemps les cas où il est nécessaire de revoir le cadre juridique interne et, en particulier, lorsqu'un État ne prend pas les mesures voulues, elle constate une violation ou l'inobservation de l'article 2 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, lu conjointement avec les dispositions de fond pertinentes^p.

15. C'est pourquoi, si j'approuve le Comité lorsque, au paragraphe 10, il demande expressément à l'État partie de revoir sa législation conformément au paragraphe 2 de l'article 2, j'estime que, compte tenu des circonstances de l'espèce, il lui était loisible de constater une violation en lien avec le paragraphe 2 de l'article 2, ce qui aurait en outre permis de renforcer la protection des droits de l'homme.

rôle important des parlements dans la prévention et la réparation des violations systémiques des droits de l'homme. Voir « National parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women », déclaration sur les liens entre le Comité et les parlementaires pouvant être consultée à l'adresse <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parliamentarians.pdf>.

^o Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 31443/96, *Broniowski c. Pologne*, arrêt du 22 juin 2004, par. 3 et 4 (où la Cour constate que la violation « résulte d'un problème structurel lié au dysfonctionnement de la législation [...] intern[e] » et dit que « l'État défendeur doit garantir, par des mesures légales et des pratiques administratives appropriées, la mise en œuvre du droit patrimonial en question ») ; selon le paragraphe 3 de l'article 61 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'homme (2015), l'arrêt pilote doit « indiquer [...] la nature du problème structurel ou systémique [...] et le type de mesures de redressement que la Partie contractante concernée doit prendre ».

^p Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Masacres de El Mozote y lugares aledaños v. El Salvador*, arrêt du 25 octobre 2012, par. 403 8) : « L'État partie ne s'est pas acquitté de son obligation d'adapter son droit interne à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, énoncée à l'article 2, pour ce qui est du paragraphe 1 de l'article 8 [...] » ; « *La Última Tentación de Cristo* » (*Olmedo Bustos y otros*) v. *Chile*, arrêt du 5 février 2001, par. 98 : « [L]es normes du droit chilien [...] n'ont pas encore été adaptées à la disposition de la Convention américaine [...]. En conséquence, le Chili doit adopter les mesures voulues pour réviser son droit interne », et par. 103 4) ; *Suárez Rosero v. Ecuador*, arrêt du 12 novembre 1997, par. 90 et 110 5) (où la Cour constate une violation de l'article 2 en relation avec le paragraphe 5 de l'article 7).

Appendice II

[Original : espagnol]

Opinion individuelle (partiellement dissidente) de Víctor Manuel Rodríguez-Rescia

1. Bien que j'approuve les conclusions du Comité sur la recevabilité et le fond de la communication n° 2016/2010 en ce qui concerne la violation des articles 19 et 21 du Pacte, j'estime qu'il aurait fallu examiner s'il y avait également eu violation du droit à la liberté d'expression et du droit de manifester publiquement de manière pacifique, en lien avec le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte (obligations positives et négatives d'adopter des mesures d'ordre législatif ou autre, ou de s'abstenir d'adopter de telles mesures qui empêchent ou entravent l'exercice des droits consacrés par le Pacte), du fait de l'existence, dans le droit interne, d'une loi directement contraire aux articles 19 et 21 du Pacte.

2. En dépit des commentaires formulés plus bas, je reconnais que la façon dont le Comité a abordé la présente communication montre une évolution par rapport aux décisions qu'il a pu prendre par le passé dans des affaires similaires concernant cet État ; en premier lieu, parce qu'il a confirmé la possibilité de conclure à une violation du paragraphe 2 de l'article 2 en lien avec les articles 19 et 21 – même si finalement il n'arrive pas à cette conclusion, s'en tenant à la formule énoncée au paragraphe 8.7 – en second lieu, parce que, pour la première fois, il a cité expressément le paragraphe 2 de l'article 2 pour justifier, entre autres mesures de réparation, la révision des règles contestées.

3. Je crois comprendre que les faits exposés dans la présente communication ont trait non seulement à l'application de la loi (les restrictions imposées par la décision n° 299 relative aux manifestations de masse organisées dans la ville de Gomel, rendue par le Comité exécutif le 2 avril 2008 sur le fondement de l'article 5 de la loi biélorussienne du 30 décembre 1997 relative aux manifestations de masse), mais également à l'existence même de cette loi, dont l'application est à l'origine de nombreuses violations. Tant que ces règles ne seront pas abrogées selon la procédure interne afin d'être mises en conformité avec les dispositions du Pacte, des communications similaires à celle présentée en l'espèce ne cesseront d'être soumises au Comité.

4. J'estime que l'auteur a suffisamment étayé le lien étroit entre les violations des droits qu'il tient des articles 19 et 21 et l'existence de ces règles. Par conséquent, le Comité aurait dû, dans ses délibérations, faire usage de son pouvoir d'évaluer la conformité de la partie pertinente de la loi sur les manifestations de masse (en particulier de son article 5) avec le Pacte et conclure à une violation du paragraphe 2 de l'article 2, lu conjointement avec les articles 19 et 21.

5. Un examen du texte contesté montre qu'il est contraire au Pacte en ce qu'il impose les conditions suivantes à l'octroi d'autorisations d'organiser une manifestation publique : a) il appartient aux autorités exécutives locales de désigner de façon permanente certains lieux déterminés pour la tenue de manifestations collectives, et en l'espèce, l'endroit retenu est éloigné des espaces publics (une place située au 48, rue Yubileynaya, dans la ville de Gomel) ; et b) la loi en question impose différentes restrictions au point qu'il est pratiquement impossible d'autoriser la tenue de manifestations publiques, notamment l'obligation de souscrire des contrats avec les prestataires de services municipaux pour assurer la sécurité, l'assistance médicale et le nettoyage lors de manifestations, ce qui va à l'encontre des critères de nécessité et de proportionnalité applicables à la réglementation de l'exercice des droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion et constitue

également une violation du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, lu conjointement avec les articles 19 et 21 du même instrument.

6. Ces conditions ont des effets directs qui rendent pratiquement impossible l'exercice du droit de manifester en public et, partant, celui du droit à la liberté d'expression, qui en fait implicitement partie. Les personnes qui ont les moyens de conclure des contrats privés pour des prestations de nettoyage, d'assistance médicale et de sécurité ont davantage de chances d'obtenir une autorisation de manifester que celles qui ne disposent pas de ces moyens, ce qui entraîne une discrimination entre les personnes aisées et les autres ; étant donné que ces services (de nettoyage, de sécurité et de santé), par leur caractère public, sont indissociables de l'exercice de la puissance publique, lors des manifestations publiques ils devraient être fournis en tant que garantie inhérente à l'exercice potentiel et effectif de cette puissance publique. La nécessité de fournir de tels services ne justifie nullement l'existence des dispositions restrictives en question, au vu des restrictions qui sont considérées comme légitimes dans un État démocratique fondé sur le principe de la primauté du droit, en l'espèce pour veiller au respect des droits ou de la réputation d'autrui et à la sauvegarde de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ou des droits et libertés d'autrui (par. 3 a) et b) de l'article 19 lus conjointement avec l'article 21).

7. Le Comité a tenu compte de ces restrictions pour conclure à une violation des articles 19 et 21, mais il l'a fait pour examiner l'application de la loi et non pour mettre en cause l'existence des dispositions visées, qui constituent pourtant le fond du problème. Il aurait dû contester la validité de celles-ci conformément à la compétence que lui confère le paragraphe 2 de l'article 2.

8. Je souscris au raisonnement suivi au paragraphe 10 au sujet des réparations, mais j'estime qu'il aurait dû procéder d'un examen approfondi des faits, les règles contestées en l'espèce constituant par leur nature même une violation des articles du Pacte mentionnés. À mon avis, le Comité aurait dû non seulement demander une révision de ces règles (effet/conclusion), mais s'intéresser tout d'abord à la cause profonde de cette révision, à savoir l'existence de la loi fréquemment mentionnée plus haut.
