



Strasbourg, le 27 juin 2011

**CDL-AD(2011)026**  
Or. angl.

**Avis n° 616/2011**

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**RELATIF À LA COMPATIBILITÉ AVEC LES NORMES  
UNIVERSELLES DES DROITS DE L'HOMME D'UN AVERTISSEMENT  
DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU BÉLARUS AU COMITÉ  
HELSINKI DU BÉLARUS**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 87<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 17-18 juin 2011)**

**sur la base des observations de**

**Mme Herdis THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)  
M. Pieter VAN DIJK (membre, Pays-Bas)**

**TABLE DES MATIÈRES**

I.	Introduction .....	3
II.	Observations liminaires .....	3
III.	Généralités et faits .....	3
A.	Comité Helsinki du Bélarus .....	3
B.	Activités du Comité Helsinki du Bélarus ayant motivé l'avertissement du ministère de la Justice.....	4
C.	Avertissement du ministère de la Justice du Bélarus au Comité Helsinki du Bélarus.....	5
D.	Événements ultérieurs .....	6
E.	Rejet du recours du Comité Helsinki du Bélarus par la Cour suprême.....	7
IV.	Dispositions constitutionnelles et législation interne applicables par rapport à l'avertissement .....	8
A.	Dispositions constitutionnelles.....	8
B.	Loi sur les associations publiques .....	9
C.	Loi sur les moyens de communication de masse.....	10
V.	Obligations de la République du Bélarus de garantir et de respecter les droits fondamentaux de l'homme.....	11
VI.	L'avertissement du point de vue de la liberté d'association .....	11
VII.	L'avertissement au Comité Helsinki du Bélarus du point de vue de la liberté d'expression	14
VIII.	Conclusions .....	18

## I. Introduction

1. Par une lettre datée du 9 mars 2011, le Président de la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise d'évaluer la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme d'un avertissement adressé par le ministère de la Justice du Bélarus au Comité Helsinki du Bélarus.
2. La Commission de Venise a désigné M. van Dijk et Mme Thorgeirsdottir en tant que rapporteurs. Ceux-ci ont travaillé sur la base d'une traduction de l'avertissement en langue anglaise (CDL-REF(2011)028) et ont présenté leurs observations individuelles (CDL(2011)050) et (CDL(2011)051).
3. Le présent avis a été rédigé d'après les observations des rapporteurs. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 87<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 juin 2011).

## II. Observations liminaires

4. Le présent avis vise à évaluer la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme de l'avertissement officiel adressé par le ministère de la Justice au Comité Helsinki du Bélarus (voir les paragraphes 21 à 25 ci-dessous pour plus de détails).
5. L'évaluation de l'avertissement demandée par la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire peut être intéressante non seulement pour le Comité Helsinki du Bélarus et pour ses membres mais aussi, d'une façon plus générale, pour les défenseurs des droits de l'homme dans le pays. C'est pourquoi il porte plus largement sur certains aspects de la législation nationale applicable dont il évalue la conformité avec les normes internationales. Il n'analyse cependant pas la législation ni la situation relatives aux droits de l'homme dans le pays en général, ce qui irait au-delà de la demande de l'Assemblée parlementaire.
6. Aux fins de l'analyse, les rapporteurs ont aussi consulté le portail internet juridique de la République du Bélarus : <http://law.by/>.
7. Les questions soulevées à la demande du Président de la Commission des questions politiques sont *mutatis mutandis* analogues à de nombreux égards à celles soulevées par la demande relative à l'avertissement adressé, le 13 janvier 2010, par le ministère de la Justice à l'Association bélarussienne de journalistes qui a donné lieu à un avis de la Commission de Venise adopté lors de la 85<sup>e</sup> session plénière de cette dernière (CDL-AD (2010) 053rev).

## III. Généralités et faits

### A. Comité Helsinki du Bélarus

8. Le Comité Helsinki du Bélarus (ci-après dénommé le CHB) a été créé en 1995 et est l'unique groupe indépendant de défense des droits de l'homme qui demeure enregistré au Bélarus<sup>1</sup>. Des organisations à but non lucratif, dénommées Comités Helsinki, existent dans de nombreux pays européens. Elles ont pour vocation de défendre les droits de l'homme et tireraient leur dénomination des Accords d'Helsinki : l'Acte final de la Conférence sur la

<sup>1</sup> "[Belarus: Threat to Close Lone Human Rights Group](http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_osce/eu_statements/2007/Jan-May/EU%20statement%20on%20the%20Belarus%20Helsinki%20Committee.pdf)". *Human Rights Watch*. 31/01/2007. Extrait le 09/07/2007. [http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu\\_osce/eu\\_statements/2007/Jan-May/EU%20statement%20on%20the%20Belarus%20Helsinki%20Committee.pdf](http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_osce/eu_statements/2007/Jan-May/EU%20statement%20on%20the%20Belarus%20Helsinki%20Committee.pdf)

sécurité et la coopération en Europe tenue à Helsinki (Finlande) en 1975.

9. Le CHB est membre de la Fédération internationale Helsinki qui jouit d'un statut consultatif auprès de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe<sup>2</sup>.

10. La Charte du CHB a été adoptée lors de la réunion inaugurale du comité tenue le 11 octobre 1995. Des amendements et des ajouts à la Charte (nouveau libellé de la Charte) ont été enregistrés par le ministère de la Justice de la République du Bélarus le 23 janvier 2006<sup>3</sup>.

11. D'après sa Charte, le CHB est une association publique autonome de défense des droits de l'homme qui est indépendante et à but non lucratif. Il réunit des citoyens de la République du Bélarus autour d'intérêts communs. Il est indépendant des entités gouvernementales et économiques et des organisations politiques et publiques. Les rapports qu'il entretient avec ces entités et organisations reposent sur le partenariat, le dialogue et la coopération.

12. Conformément à l'article 2 de sa Charte, le CHB a pour objet de défendre les droits de l'homme garantis par la Constitution de la République du Bélarus et la législation en vigueur et énoncés dans les Accords d'Helsinki et dans d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Sa mission est aussi d'informer le grand public sur l'état des droits de l'homme au Bélarus et dans le monde.

13. Ses activités consistent essentiellement à aider l'Etat et les institutions publiques à renforcer et à développer les droits de l'homme, à en contrôler le respect et à contribuer à la défense des droits et des intérêts des citoyens.

14. En 2003, le Conseil de l'Europe, organisation internationale de défense des droits de l'homme, a créé un statut de partenaire pour les organisations non gouvernementales nationales afin de souligner le rôle que certaines jouent dans la mise en œuvre de son programme d'action. Le statut d'organisation partenaire du Conseil de l'Europe a été accordé au CHB en 2008.

15. D'après le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, l'existence du Comité Helsinki du Bélarus a été menacée en 2006. Cette organisation indépendante des droits de l'homme, légalement enregistrée, est la seule qui subsiste dans le pays<sup>4</sup>.

## **B. Activités du Comité Helsinki du Bélarus ayant motivé l'avertissement du ministère de la Justice**

16. Le 12 janvier 2011, le CHB a adressé par courriel une déclaration en langue anglaise au rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats (ci-après dénommé le rapporteur spécial). Cette déclaration est à l'origine de l'avertissement.

17. Dans sa communication au rapporteur spécial, le CHB évoquait les événements survenus le 19 décembre 2010, jour où la police antiémeute avait dispersé un rassemblement de masse sur la place de l'Indépendance de Minsk où 10 à 20 000 personnes protestaient contre le Président en exercice et la fraude présumée pendant l'élection présidentielle. Il était indiqué dans la communication que 700 personnes avaient été arrêtées et condamnées à 10 à 15 jours de détention administrative ou s'étaient vues infliger une amende pour avoir participé au rassemblement non autorisé. Cinq

<sup>2</sup> <http://humanrightshouse.org/Articles/8679.html>.

<sup>3</sup> Certificat d'enregistrement n°26 n°00529.

<sup>4</sup> Doc. 11202, 28 mars 2007, Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

candidats à la présidence et une dizaine de sympathisants avaient aussi été arrêtés et par la suite inculpés en vertu de l'article 293 du Code pénal (organisation d'une émeute ou participation à une émeute).

18. Dans sa déclaration, le CHB précisait que les personnes arrêtées n'avaient pas été autorisées à s'entretenir avec leurs avocats en privé et que le ministère de l'Intérieur de Minsk avait interdit aux avocats de diffuser toute information pouvant remettre en cause le « secret de l'enquête », menaçant les contrevenants de poursuites pénales.

19. Il indiquait aussi que le ministère de la Justice avait, le 29 décembre 2010, diffusé des informations selon lesquelles les avocats abusaient de leurs droits. Il déclarait détenir des informations sur des actes d'intimidation visant les avocats qui assistaient les personnes accusées d'avoir organisé des émeutes ou d'y avoir participé sans pouvoir toutefois les divulguer pour ne pas faire courir aux avocats le risque d'être radiés au cas où ces informations parviendraient aux autorités. Le CHB donnait des exemples de cas dans lesquels le ministère de la Justice avait ordonné aux avocats de corriger les informations qu'ils avaient communiquées aux médias en leur demandant « de prendre des mesures pour éviter toute distorsion des informations et pour informer le ministère de l'exécution de cette consigne avant le 15 janvier 2011, faute de quoi ils ne seraient plus autorisés à exercer ».

20. Pour finir, le CHB rappelait que lors de sa visite au Bélarus en 2000, le rapporteur spécial avait fait observer que le contrôle excessif de la profession juridique par l'exécutif, en particulier par le ministère de la Justice, portait atteinte aux valeurs fondamentales d'une profession indépendante et aux principes fondamentaux relatifs au rôle des avocats. Ce contrôle débouchait sur des abus, se traduisant par des allégations de harcèlement, d'intimidation et d'ingérence du pouvoir exécutif. Le CHB précisait pour finir que la situation au Bélarus n'avait en rien changé depuis 2000.

### **C. Avertissement du ministère de la Justice du Bélarus au Comité Helsinki du Bélarus**

21. Le ministère de la Justice de la République du Bélarus a adressé un avertissement écrit au CHB le 12 janvier 2011, c'est-à-dire le lendemain de l'envoi de la communication susmentionnée du CHB au rapporteur spécial. Il indiquait que cette communication visait à « discréditer la République du Bélarus aux yeux de la communauté internationale ».

22. Dans son avertissement, le ministère de la Justice affirmait que la communication du CHB contenait des allégations infondées de fraude présumée lors de l'élection présidentielle et rendait compte de manière tendancieuse de l'arrestation des organisateurs des émeutes le 19 décembre 2010. Il contestait aussi les affirmations selon lesquelles les avocats qui avaient apporté une assistance juridique aux personnes accusées d'avoir organisé les manifestations ou d'y avoir pris part avaient fait l'objet d'intimidation.

23. Le ministère de la Justice accusait le CHB d'avoir violé la loi sur l'information en diffusant des données inexactes discréditant les services de l'ordre et les organes judiciaires de la République du Bélarus.

24. Le CHB n'avait pas non plus respecté le Code civil du Bélarus, car il avait utilisé dans l'entête du document son sigle international et non la dénomination qui figurait dans ses statuts.

25. Compte tenu des atteintes présumées à la loi sur les associations publiques et à la loi sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information ainsi qu'aux statuts du CHB, le ministère de la Justice ordonnait :

1. d'adresser un avertissement écrit à l'ONG républicaine de défense des droits de l'homme « CHB » ;
2. d'obliger l'ONG républicaine de défense des droits de l'homme « CHB » :
  - 2.1. à rédiger et à envoyer, sous deux jours, une lettre au destinataire de la déclaration pour lui demander de lui retourner la déclaration en raison des informations non objectives, incomplètes et inexactes qu'elle contenait (une preuve d'envoi devait être présentée au ministère de la Justice dans les deux jours suivant l'envoi du courrier au destinataire) ;
  - 2.2. Dans un délai d'une semaine :
    - 2.2.1. à organiser une réunion de l'organe directeur au cours de laquelle des mesures devaient être prises pour éviter toute autre atteinte à la loi ou aux statuts de l'ONG et à tenir responsables les personnes coupables des atteintes évoquées. Une copie du procès-verbal de cette réunion devait être présentée au ministère de la Justice avant le 24.01.2011 ;
    - 2.2.2. à détruire les formulaires et preuves d'envoi restants et à soumettre au ministère de la Justice avant le 24.01.2011 une copie des comptes rendus pertinents.
3. d'envoyer une copie de cet ordre à l'organe directeur de l'ONG républicaine de défense des droits de l'homme « CHB » pour qu'il y donne suite.

#### **D. Evénements ultérieurs**

26. D'après une lettre datée du 21 février 2011, adressée par plusieurs organisations internationales de défense des droits de l'homme aux représentants permanents de tous les Etats membres du Conseil des droits de l'homme de l'Onu<sup>5</sup>, la plupart des personnes arrêtées lors de la manifestation organisée à la suite de l'élection présidentielle n'ont pas été autorisées à entrer en contact avec leur famille ni avec un avocat. Pas moins de 700 personnes ont été arrêtées. Les recherches effectuées par Human Rights Watch au Bélarus vont dans le même sens<sup>6</sup>. Plusieurs des personnes arrêtées ont été traduites en justice, accusées sans preuves et condamnées à de très lourdes peines<sup>7</sup>.

27. La répression s'est poursuivie de manière plus ciblée dans les mois qui ont suivi l'élection présidentielle<sup>8</sup>. Au moins 30 membres de l'opposition, dont trois candidats à l'élection présidentielle, sont demeurés en détention, accusés d'avoir provoqué une émeute. S'ils sont condamnés, ils risquent jusqu'à 15 ans de prison.

28. Les autorités n'ont pas autorisé les détenus à s'entretenir en privé et de manière confidentielle avec leur avocat. Certains avocats ont essayé d'attirer l'attention de la société civile et des médias sur ces faits. Le ministère de la Justice a demandé au Barreau de la ville de Minsk de suspendre un certain nombre d'avocats de la défense qui avaient fait part des inquiétudes que leur inspiraient le bien-être ou les conditions de détention de leurs clients<sup>9</sup>. Six avocats ont été radiés depuis décembre 2010.

---

<sup>5</sup> Le Conseil des droits de l'homme est un organe intergouvernemental du système des Nations Unies composé de 47 Etats. Il est chargé de promouvoir le respect universel et la défense des droits de l'homme. Il a été créé par l'Assemblée générale le 15 mars 2006 dans le but principal d'examiner les violations des droits de l'homme et de faire des recommandations à leur sujet. Le 18 juin 2007, le Conseil a adopté la Résolution 5/1 établissant une nouvelle procédure de requête pour traiter tout un ensemble de violations flagrantes et attestées par des éléments dignes de foi de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, quelles que soient la région du monde et les circonstances dans lesquelles elles sont commises.

<sup>6</sup> <http://www.civilrightsdefenders.org/downloads/110222BelarusletterforHRC1.pdf>

<sup>7</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Réf. CommHR 001 (2011), 25.05.2011.

<sup>8</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 12494, 25 janvier 2011.

<sup>9</sup> <http://www.civilrightsdefenders.org/downloads/110222BelarusletterforHRC1.pdf>

29. Des groupes biélorusses de défense des droits de l'homme<sup>10</sup> ont soumis au rapporteur spécial, le 18 février 2011<sup>11</sup>, puis le 4 mars 2011, un nouveau rapport faisant état de harcèlement d'avocats. Ils demandaient au rapporteur spécial de répondre à leur courriel dans les meilleurs délais et de prendre toutes les mesures possibles dans le cadre de son mandat. D'une manière générale, lorsque le facteur temps est déterminant, c'est-à-dire lorsque les violations présumées sont à l'origine de décès, de situations mettant des vies en péril ou entraînant des dommages corporels très graves, le rapporteur spécial en appelle de toute urgence au gouvernement concerné. D'ordinaire, la procédure demeure confidentielle jusqu'à la publication du rapport du rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme<sup>12</sup>.

30. Il a été fait état de nombreux cas de durcissement des restrictions apportées aux activités de défenseurs et de militants des droits de l'homme. Ces personnes ont été harcelées et interrogées à plusieurs reprises par des membres des forces de l'ordre. Des perquisitions ont eu lieu au domicile d'opposants de premier plan. Des particuliers et des organisations ont reçu des avertissements, et des ordinateurs ainsi que des dispositifs de stockage de données ont été saisis<sup>13</sup>.

31. Les locaux du Comité Helsinki du Bélarus, du Centre des droits de l'homme « Viasna » et de médias indépendants ont été perquisitionnés. De nombreux militants d'ONG sont susceptibles d'être poursuivis au pénal dans le cadre de leurs activités professionnelles, car il est illégal de travailler pour des organisations non enregistrées<sup>14</sup>.

32. La réaction de la communauté internationale a été vive. L'Union européenne a plusieurs fois complété la liste des sanctions qu'elle tient contre le Bélarus<sup>15</sup>. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a publié plusieurs rapports et lancé des appels face aux mesures de répression auxquelles des membres de l'opposition ont été soumis à la suite des événements du 19 décembre 2010<sup>16</sup>. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié un commentaire, le 25 mai 2011, sur les poursuites engagées contre des défenseurs des droits de l'homme<sup>17</sup>.

### **E. Rejet du recours du Comité Helsinki du Bélarus par la Cour suprême**

33. Dans une décision du 12 mars 2011, la Cour suprême du Bélarus a rejeté le recours du Comité Helsinki du Bélarus qui lui avait demandé le 4 février 2011 :

<sup>10</sup> <http://prava-by.info/en/archives/1983>

<sup>11</sup> <http://spring96.org/en/news/41620>

<sup>12</sup> A/HRC/11/41/Add.1, 19 mai 2009 – Dans son rapport, le rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats décrit les traitements inhumains infligés, au Bélarus, à des détenus qui n'ont pas eu accès à un avocat à quelque stade que ce soit de la procédure pénale, y compris pendant le procès. Voir page 30 (en anglais seulement).

<sup>13</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 12494, 25 janvier 2011.

<sup>14</sup> [http://www.hrw.org/en/node/97152/section/7#\\_ftn89](http://www.hrw.org/en/node/97152/section/7#_ftn89)

<sup>15</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/122172.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122172.pdf)

<sup>16</sup> La Commission des questions politiques de l'APCE condamne les poursuites engagées contre des opposants politiques [http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB\\_NewsManagerView.asp?ID=6705](http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=6705); le Président de l'APCE appelle les autorités à cesser le harcèlement incessant des opposants politiques

[http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB\\_NewsManagerView.asp?ID=6633](http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=6633); les relations de l'APCE avec les autorités biélorusses demeurent gelées

[http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB\\_NewsManagerView.asp?ID=6539](http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=6539); le rapporteur de l'APCE sur le Bélarus condamne la poursuite de la répression politique

[http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB\\_NewsManagerView.asp?ID=6411](http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=6411); l'APCE préconise la

libération immédiate des détenus et maintient la suspension du statut d'invité spécial

[http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB\\_NewsManagerView.asp?ID=6305](http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=6305).

<sup>17</sup> [http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog\\_post.php?blogId=1&postId=140](http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?blogId=1&postId=140)

- 1) de reconnaître que le recours était justifié et de déclarer illégitime et contraire aux droits et aux intérêts juridiques de l'association publique de défense des droits de l'homme « Comité Helsinki du Bélarus » l'adoption par le ministère de la Justice de la République du Bélarus, de l'arrêté n°18 du 12.01.2011 tenant lieu d'avertissement écrit ;
- 2) d'obliger le ministère de la Justice à annuler l'arrêté contesté en raison de son illégitimité ;
- 3) d'obtenir de l'Etat qu'il lui verse 35 000 roubles à titre de dédommagement.

34. La Cour suprême a indiqué dans sa décision qu'elle avait « évalué les preuves présentées par le ministère de la Justice (traduction officielle de la communication du CHB adressée au rapporteur spécial, copies des publications sur les sites web du ministère de la Justice et de l'association publique de défense des droits de l'homme « Comité Helsinki du Bélarus », copie des demandes faites aux avocats Sapelko, P. V. et Sidorenko, T. A., réponses aux demandes de suppression des violations décelées et message du parquet de la ville de Minsk du 22 février 2011) et estimé que les informations qui figuraient dans la requête adressée au rapporteur spécial n'étaient ni complètes ni objectives ».

35. La Cour suprême a en outre déclaré : « La Cour a constaté que l'association publique utilisait systématiquement dans le cadre de ses activités un nom qui ne correspond pas à celui figurant dans sa Charte. L'utilisation d'un cachet périmé pour la correspondance n'a pas été contesté par les représentants de l'association publique. Ces violations de la loi de la République du Bélarus sur les associations publiques justifient l'application de mesures engageant la responsabilité ».

36. La Cour suprême a décidé de rejeter la demande de satisfaction du Comité Helsinki du Bélarus.

La décision est entrée en vigueur dès son annonce et ne peut faire l'objet d'aucun recours, pas même d'un pourvoi en cassation.

37. Le CHB a contesté la décision de la Cour suprême devant le président de cette dernière qui a rejeté le recours le 27 juin 2011.

38. Il faut préciser que l'association peut être mise en liquidation si le ministère de la Justice adresse, en l'espace d'un an, deux autres avertissements concernant la même infraction.

#### **IV. Dispositions constitutionnelles et législation interne applicables par rapport à l'avertissement**

##### **A. Dispositions constitutionnelles**

39. Conformément aux articles 2 et 3 de la Constitution de la République du Bélarus, les droits et les libertés de l'individu sont le but et la valeur suprêmes de la société et de l'Etat. L'Etat doit aux citoyens de réunir les conditions propres au développement libre et digne de leur personnalité. Le peuple est la source unique du pouvoir de l'Etat et le dépositaire de la souveraineté en République du Bélarus.

40. Dans son article 7, la Constitution prévoit que l'Etat et tous les organes et agents publics doivent agir dans le respect de la Constitution et de la législation nationale.

41. La partie II de la Constitution porte sur les droits individuels. L'Etat a l'obligation positive de garantir les droits et les libertés des citoyens du Bélarus que consacrent la Constitution et la législation et qui découlent des obligations internationales qui lui incombent. L'article 21 dispose que « la sauvegarde des droits et des libertés des citoyens de la République du

Bélarus est le but suprême de l'Etat ».

42. En vertu de l'article 22, tous sont égaux devant la loi et ont droit à ce que leurs droits et leurs intérêts légitimes soient protégés de la même manière, sans discrimination aucune.

43. Conformément à l'article 23, les droits et libertés individuels ne peuvent faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et nécessaires à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la protection de la morale et de la santé, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Nul ne saurait bénéficier d'avantages ou de privilèges contraires à la loi.

44. L'article 33 de la Constitution garantit à chacun la liberté de pensée et de conviction et la liberté d'expression. Nul ne peut être contraint d'exprimer ses convictions ou de les renier. Aucun monopole des moyens de communication de masse par l'Etat, les organismes publics ou les individus et aucune censure ne sont autorisés.

45. L'article 34 garantit aux citoyens du Bélarus le droit de recevoir, de conserver et de diffuser des informations complètes, fiables et actualisées sur les activités des organes de l'Etat et des organismes publics concernant la vie politique, économique, culturelle et internationale et l'état de l'environnement. Les organes de l'Etat, les organismes publics et les fonctionnaires doivent donner aux citoyens de la République du Bélarus la possibilité de se familiariser avec les informations qui concernent leurs droits et leurs intérêts légitimes. L'utilisation de l'information peut être limitée par la législation en vue de protéger l'honneur, la dignité, la vie privée et familiale des citoyens et le plein exercice de leurs droits.

46. L'article 36 de la Constitution indique que chacun doit jouir de la liberté d'association.

47. L'Etat a l'obligation de prendre toutes les mesures à sa disposition pour mettre en place l'ordre interne et international nécessaire au plein exercice des droits et des libertés des citoyens de la République du Bélarus précisés à l'article 59 de la Constitution. De plus, les organes de l'Etat, les fonctionnaires et les autres personnes chargées d'exercer les fonctions de l'Etat prennent, dans le cadre de leurs compétences, les mesures nécessaires pour donner effet aux droits et aux libertés individuels et les protéger. Ils sont responsables des actions contraires aux droits et aux libertés individuels.

48. Pour finir, conformément à l'article 8 de la Constitution, la République du Bélarus reconnaît la suprématie des principes universels du droit international et veille à la conformité de sa législation avec ces principes.

## **B. Loi sur les associations publiques**

49. Conformément à l'article 5 de la loi sur les associations publiques n°3252-XII du 4 octobre 1994, modifiée le 4 janvier 2010 (ci-après dénommée la LAP), les associations publiques exercent leurs activités conformément à la Constitution de la République du Bélarus, à la LAP et à d'autres textes législatifs sur la base de leurs statuts.

50. La LAP définit, dans son article premier, une association publique comme « une organisation de citoyens librement associés, selon les conditions définies par la législation, sur la base d'intérêts communs et pour l'exercice conjoint de droits civils, sociaux, culturels et autres ».

51. D'après l'article 2 de la LAP, les citoyens de la République du Bélarus ont le droit de créer, de leur propre initiative, des associations publiques et de se réunir et de mener des activités au sein de telles associations. Conformément à l'article 5, les associations publiques doivent être créées et fonctionner en conformité avec la Constitution de la

République du Bélarus, la LAP et d'autres textes législatifs sur la base de leurs statuts. L'article 11 dispose que les personnes morales ne peuvent pas être membres d'associations publiques. Les droits des associations publiques sont énumérés dans les chapitres 2 et 4 de la LAP. D'après l'article 20, les associations publiques ont le droit de créer leurs propres moyens de communication de masse et d'avoir des activités d'édition dans les conditions définies par la loi.

52. L'article 27 dispose qu'en cas de violation par une association publique de la Constitution de la République du Bélarus, de la LAP, d'autres textes législatifs et/ou des statuts, à l'exception des cas où la violation entraîne la liquidation de l'association publique par décision judiciaire, l'organe d'enregistrement compétent adresse une mise en garde écrite à l'association publique, qui est obligée de l'informer par écrit de la suppression des violations à l'origine de la mise en garde et de présenter des preuves de cette suppression dans les trois jours suivant l'expiration du délai prévu dans le document. Cette mise en garde peut faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême du Bélarus dans un délai d'un mois à compter de sa réception.

53. D'après l'article 28 de la LAP, les activités d'une association publique ayant donné lieu à un avertissement officiel peuvent, à la demande du ministère de la Justice, être suspendues par décision judiciaire pendant une période comprise entre un et six mois si l'association publique ne se conforme pas à l'arrêté dans un délai d'un mois. La suspension des activités d'associations publiques républicaines et internationales ou de syndicats est décidée par la Cour suprême de la République du Bélarus à la demande du ministère de la Justice.

54. L'article 29 prévoit la liquidation d'une association publique dans les cas qu'il énumère, et notamment en cas de violation dans l'année qui suit un avertissement écrit. Il revient à la Cour suprême, à la demande du ministère de la Justice, de prononcer la liquidation.

55. L'article 30 permet aux associations publiques d'être membres d'associations publiques internationales.

### **C. Loi sur les moyens de communication de masse**

56. Le ministère de la Justice a accusé le CHB de ne pas respecter la législation régissant les ONG et les médias en diffusant de fausses informations ne correspondant pas à la réalité.

57. L'avertissement renvoie à l'article 4 de la loi n° 427-Z du 17 juillet 2008 sur les moyens de communication de masse. Cet article porte sur les principes fondamentaux sur lesquels doivent reposer les activités des moyens de communication de masse pour garantir la véracité des informations. D'après cet article, les moyens de communication de masse diffusent des informations correspondant à la réalité. Les informations ne peuvent pas être contraires aux exigences de la législation de la République du Bélarus.

58. La loi sur les moyens de communication de masse s'applique aux moyens de communication de masse périodiques à l'usage d'un nombre illimité de personnes. Conformément à son article 3, elle recouvre les moyens de communication de masse et « les moyens de communication analogues à la presse, à la télévision et à la radiodiffusion diffusés par l'intermédiaire du réseau internet mondial ». Il est donc contestable de renvoyer à cette loi en ce qui concerne le courriel que le CHB a adressé au rapporteur spécial de l'ONU.

59. L'article 13 de la loi sur les moyens de communication de masse soumet ces moyens à une autorisation de l'Etat, à l'exception de ceux créés spécialement par les organes de l'Etat et d'autres organismes publics pour ne diffuser que leurs rapports officiels.

## **V. Obligations de la République du Bélarus de garantir et de respecter les droits fondamentaux de l'homme**

60. Le Bélarus est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à son premier Protocole facultatif, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à son Protocole facultatif ainsi qu'à la Convention relative aux droits de l'enfant. En ratifiant ces traités, il a fait siennes les obligations qui en découlent en droit international.

61. Ces instruments internationaux comportent l'obligation de respecter, de protéger et de réaliser les droits de l'homme. L'obligation de respect signifie que l'Etat doit s'abstenir de s'ingérer dans la jouissance des droits de l'homme ou de le limiter. L'obligation de protection exige des Etats qu'ils protègent les individus et les groupes contre les violations des droits de l'homme. L'obligation de réalisation signifie que les Etats doivent prendre des mesures concrètes pour faciliter la jouissance des droits fondamentaux de l'homme.

62. Les obligations des Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Organisation des Nations Unies en matière de droits de l'homme examinées ici découlent essentiellement de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques respectivement.

63. La République du Bélarus a l'obligation de garantir les droits et les libertés consacrés dans sa Constitution et dans sa législation conformément à ses obligations internationales. Comme l'indique le Préambule du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, « conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, jouissant des libertés civiles et politiques et libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits civils et politiques, aussi bien que de ses droits économiques, sociaux et culturels, sont créées ».

64. La République du Bélarus, qui a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques le 12 novembre 1973, a aussi l'obligation de s'engager à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa compétence les droits reconnus dans le Pacte, sans distinction aucune, notamment d'opinion politique ou de tout autre opinion, comme indiqué à l'article 2 du Pacte.

65. La République du Bélarus a aussi l'obligation de garantir que toute personne dont les droits ou libertés reconnus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques auront été violés dispose d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles (article 2.3).

66. La Commission de Venise précise en outre que bien que la République du Bélarus ne soit pas encore partie à la CEDH, la Convention s'applique pour évaluer l'avertissement, car le Bélarus souhaite devenir membre du Conseil de l'Europe et devra, s'il est admis au sein de l'Organisation, ratifier la Convention.

## **VI. L'avertissement du point de vue de la liberté d'association**

67. La liberté d'association est considérée comme une condition essentielle du bon fonctionnement de la démocratie. Toute restriction de cette liberté doit donc être strictement justifiée. La liberté d'association est protégée par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 11 de la CEDH.

68. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est libellé comme suit :

1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.
2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.
3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention.

69. La protection garantie par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'étend à toutes les activités organisationnelles et opérationnelles des associations. Le Comité des droits de l'homme note que toute restriction du droit à la liberté d'association, pour être valable, 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.

70. La référence à une « société démocratique » indique, de l'avis du Comité des droits de l'homme, que l'existence et le fonctionnement d'une pluralité d'associations, y compris d'associations qui défendent pacifiquement des idées qui ne sont pas accueillies favorablement par le gouvernement ou la majorité de la population constituent l'un des fondements d'une société démocratique<sup>18</sup>.

71. L'article 11 de la CEDH est libellé comme suit :

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.
2. L'existence de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.

72. D'après l'article 11 de la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à la liberté d'association non seulement garantit le droit de former et d'enregistrer une association, mais inclut aussi les droits et les libertés qui sont d'une importance cruciale pour le bon fonctionnement d'une association et sa capacité à remplir ses objectifs et à protéger les droits et les intérêts de ses membres ; la liberté d'association suppose un certain degré d'autonomie<sup>19</sup>.

73. De plus, l'exercice des droits des associations de protéger leurs droits ne peut faire l'objet « d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

---

<sup>18</sup> Communication du CCPR n°1296/2004, *Aleksander Belyatsky et consorts c. Bélarus*, constatations du 24 juillet 2007.

<sup>19</sup> Voir par exemple en ce qui concerne les syndicats, Cour européenne des droits de l'homme, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, n°4464/70, arrêt du 27 octobre 1975, paragraphe 39.

Les restrictions à la liberté d'association appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant les justifier<sup>20</sup>.

74. De l'avis de la Commission de Venise, justifier les mesures, à l'instar de l'avertissement, par le fait que dans sa déclaration au rapporteur spécial, le CHB a utilisé son abréviation internationale et non sa dénomination organisationnelle/légale indiquée dans ses statuts, n'est pas conforme à ces critères.

75. La Commission de Venise est d'avis que l'avertissement du ministère de la Justice n'est pas proportionné à l'un quelconque des buts justifiant une restriction en vertu des obligations internationales en matière de droits de l'homme que les autorités biélorussiennes ont contractées. Le motif invoqué par les autorités, c'est-à-dire l'usage du sigle du CHB dans la déclaration, ne répondait pas à un besoin social impérieux et n'était ni pertinent ni suffisant pour intervenir de la sorte<sup>21</sup>.

76. La possibilité pour une association de faire des déclarations et de diffuser des informations relatives à son objet et à ses fonctions est un aspect central de la liberté d'association. L'avertissement porte en outre gravement atteinte au droit du CHB d'organiser ses activités. Les restrictions à ces activités doivent être prévues par la loi et poursuivre un but légitime, en l'espèce la défense de l'ordre et/ou la protection des droits et des libertés d'autrui.

77. La Commission de Venise souligne à cet égard qu'il est essentiel qu'une association comme le CHB, qui défend les droits de l'homme et promeut la démocratie, puisse parler librement et mener des activités de sensibilisation et de plaidoyer pour s'acquitter de sa mission.

78. Il est précisé dans l'avertissement que le CHB n'a pas agi conformément à la loi ni à ses statuts. Le ministère de la Justice ordonne en outre au CHB de réunir son organe directeur et énumère les mesures qui doivent être prises pour veiller à ce qu'il ne soit plus porté atteinte à la loi ou aux statuts et finalement demander des comptes aux responsables de ces violations.

79. Pour ce qui est de sa base juridique, l'avertissement repose, d'après la Commission de Venise, sur une interprétation large de dispositions juridiques vagues, ce qui constitue en soi une atteinte à l'obligation de fonder l'ingérence sur une base légale transparente<sup>22</sup>.

80. Pour la Commission de Venise, l'ingérence ne répond pas à un « besoin social impérieux » ni au critère de proportionnalité au sens de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>23</sup> et de l'article 11 de la CEDH.

81. La nature des allégations figurant dans l'avertissement et les activités auxquelles elles se rapportent (expression d'une opinion et diffusion d'information) constituent, de l'avis de la Commission de Venise, une ingérence illégitime dans le droit à la liberté d'association du CHB même si elle est prévue par la loi et est motivée par le souci de défendre l'ordre.

82. Pour la Commission de Venise, l'avertissement du ministère de la Justice a indéniablement un effet paralysant sur la capacité du CHB à s'acquitter de sa mission, à influencer l'opinion publique, à remettre en cause la politique du gouvernement et à défendre les droits de l'homme.

---

<sup>20</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Gorzelik et autres c. Pologne*, n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004.

<sup>21</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Koretsky et autres c. Ukraine*, n° 40269/02, n° 107, arrêt du 3 juillet 2008.

<sup>22</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Koretsky et autres c. Ukraine*, n° 40269/02, n° 107, arrêt du 3 juillet 2008.

<sup>23</sup> Voir Communication du CCPR n° 1296/2004, *Aleksander Belyatsky et consorts c. Bélarus*, constatations du 24 juillet 2007.

## VII. L'avertissement au Comité Helsinki du Bélarus du point de vue de la liberté d'expression

83. La liberté d'expression est un pilier essentiel des droits et des libertés démocratiques. Elle est indispensable au fonctionnement de la démocratie et pour la participation publique à la prise de décision.

84. L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :
  - a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;
  - b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

85. Le paragraphe 1 exige que soit respecté le « droit de ne pas être inquiété pour ses opinions ». C'est un droit pour lequel le Pacte n'autorise ni exception ni limitation<sup>24</sup>. La protection distincte de l'opinion met l'accent sur l'importance de pouvoir avoir une opinion sans aucune ingérence.

86. Le paragraphe 2 exige la protection du droit à la liberté d'expression, qui comprend non seulement la liberté de « répandre des informations et des idées de toute espèce », mais aussi la liberté de les « rechercher » et de les « recevoir » « sans considération de frontières » et quel que soit le média, « sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ».

87. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion, la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.
2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

88. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a souligné à de multiples reprises, la liberté d'expression est l'une des questions les plus importantes et l'un des piliers essentiels du bon fonctionnement de la démocratie<sup>25</sup>.

89. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que la liberté d'expression « constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun ». Sous

<sup>24</sup> Observation générale n°10 : liberté d'opinion (article 19) 29/6/83.

<sup>25</sup> Voir CDL-AD (2010) 053 rév, paragraphe 60.

réserve de restrictions légitimes, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique »<sup>26</sup>.

90. Ces deux articles s'appliquent à des activités multiples en matière de diffusion d'informations. L'un des principaux objectifs du CHB est de réunir et de diffuser les informations sur l'état des droits de l'homme dans la République du Bélarus. Le CHB exerce son droit de communiquer des informations de toute espèce, sans considération de frontière, par écrit comme il l'a fait et par l'intermédiaire du moyen de communication de son choix. Cet objectif est en soi parfaitement légitime.

91. La communication du CHB au rapporteur spécial porte sur les violations présumées de la liberté de réunion et d'expression et du droit à la liberté des centaines de personnes qui ont protesté contre les modalités et le résultat de l'élection présidentielle. Elle porte aussi sur les restrictions à l'accès à un tribunal et à l'aide juridique. Le fait que les manifestations et les protestations n'aient pas été du goût des autorités bélarussiennes, en particulier du Président en exercice, ne justifie pas en soi la dispersion du rassemblement en question, l'arrestation des participants ni la restriction du libre accès de ceux-ci à leur avocat.

92. Cela étant, même si l'on concluait que les ingérences étaient justifiées au regard des normes internationales relatives aux droits de l'homme, cela ne signifierait pas que le CHB n'avait pas le droit de les porter à l'attention du rapporteur spécial.

93. La Cour européenne des droits de l'homme a bien affirmé que « la liberté d'expression (...) vaut aussi pour les informations ou les idées qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique »<sup>27</sup>. Dans un arrêt historique de 1979 sur la liberté de la presse, la Cour a énoncé le principe général suivant : « à [la] fonction [des médias] consistant à (...) communiquer [des informations] s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir »<sup>28</sup>.

94. Le rôle premier des ONG spécialisées dans la protection des droits de l'homme est de communiquer des informations sur l'application ou non des traités relatifs aux droits de l'homme. En tant que défenseur des droits de l'homme, le CHB a un rôle essentiel de « chien de garde ». De l'avis de la Commission de Venise, ses activités de communication et d'information devraient être protégées de la même manière que celles de la presse<sup>29</sup>. Le CHB doit pouvoir exercer sa liberté d'expression pour atteindre son objectif qui est d'appeler l'attention sur des faits répréhensibles. La protection des droits de l'homme dans une société quelle qu'elle soit ne saurait être efficace si les défenseurs de ces droits ne peuvent contribuer au débat public.

95. Dans une déclaration sur la liberté du discours politique faite en 2004, le Comité des Ministres à réaffirmé l'importance majeure de la liberté d'expression et d'information pour garantir le droit du public d'être informé sur des questions d'intérêt public et d'exercer un contrôle sur les affaires publiques et politiques, ainsi que pour assurer la responsabilité et la transparence des organes politiques et des pouvoirs publics, qui sont nécessaires dans une société démocratique, sans préjudice quant aux règles internes des Etats membres

---

<sup>26</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Lingens c. Autriche*, n° 9815/82, arrêt du 8 juillet 1986, paragraphe 41.

<sup>27</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside c. Royaume-Uni*, n°5493/72, arrêt du 7 décembre 1976.

<sup>28</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, n°6538/74, arrêt du 26 avril 1979, paragraphe 65.

<sup>29</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, n°37374/05, arrêt du 14 juillet 2009.

concernant le statut et la responsabilité des fonctionnaires<sup>30</sup>.

96. Le CHB a indiqué dans sa déclaration au rapporteur spécial que l'ensemble des défenseurs des droits de l'homme au Bélarus était harcelé par le ministère de la Justice et que les avocats risquaient de ne plus pouvoir exercer leur activité s'ils venaient en aide aux personnes arrêtées.

97. La communication portait sur un sujet essentiel au regard de l'intérêt général de la population du Bélarus, à savoir les droits fondamentaux d'accès à la justice au sujet desquels le CHB était parfaitement autorisé à communiquer des informations. La Commission de Venise est d'avis que la communication peut de toute évidence être assimilée à un discours politique qui, en application de la jurisprudence de la Cour européenne, bénéficie de la plus haute protection accordée à tout type d'expression<sup>31</sup>.

98. Le ministère de la Justice a déclaré dans son avertissement que les informations que le CHB répandait étaient « sans fondement », « délibérément déformées », que les affirmations, selon lesquelles les avocats étaient « intimidés » (ce qui est un jugement de valeur) n'avaient « aucun fondement de vérité », et que la déclaration « ne tenait pas compte des points de vue » d'autrui. La Cour suprême du Bélarus a confirmé la légalité de l'avertissement en indiquant que les informations qui figuraient dans la communication que le CHB avait adressée au rapporteur spécial n'étaient « ni complètes ni objectives ».

99. Il n'est possible de porter atteinte à la liberté d'expression que si la loi le prévoit et si cette atteinte répond à un but légitime. La mesure litigieuse doit aussi être « nécessaire dans une société démocratique » pour remplir cet objectif (article 10 de la CEDH).

100. De même, conformément à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui est en substance identique à l'article 10 de la CEDH, l'exercice des droits ne peut être soumis à des restrictions que si ces dernières sont fixées la loi et nécessaires 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.

101. D'après le ministère de la Justice, l'ingérence était justifiée, car la communication était jugée diffamatoire pour les autorités bélarussiennes : « des informations inexactes ont été diffusées, discréditant les membres des forces de l'ordre et des organes judiciaires de la République du Bélarus ».<sup>32</sup>

102. La Commission de Venise reconnaît que les autorités peuvent s'ingérer dans le droit de répandre des informations (article 19.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 10.2 de la CEDH) pour protéger la réputation d'autrui, qui est expressément protégée dans le cadre du droit au respect à la vie privée (article 17.1 du Pacte international et article 8.1 de la CEDH)<sup>33</sup>. Cette possibilité ne porte pas sur la protection de la réputation des autorités elles-mêmes d'autant que la contribution des ONG au débat public est un aspect essentiel d'une société démocratique.

103. La possibilité pour les autorités politiques de censurer le « chien de garde » public et le débat public en prétendant que leurs opinions sur des questions d'intérêt public portent

<sup>30</sup> Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté du discours politique dans les médias, adoptée par le Comité des Ministres à la fin de la 872<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

<sup>31</sup> Herdís Thorgeirsdóttir, *Journalism Worthy of the Name* – Martinus Nijhoff Publishers; Leiden; Boston; 2005.

<sup>32</sup> Le Code pénal actuel de la République du Bélarus, du 15.12.2007, n° 71-3, comprend, aux articles 188, 189, 367, 368 et 369, des dispositions sévères en ce qui concerne la diffamation et l'injure. Il est entré en vigueur en janvier 2005 – ([http://spring96.org/files/book/doklad\\_en.pdf](http://spring96.org/files/book/doklad_en.pdf)). Le commentaire de l'article 19 : <http://www.article19.org/pdfs/analysis/belarus-defamation-provisions.pdf>

<sup>33</sup> Voir Manfred Nowak, page 353 de la version anglaise.

atteinte à leur réputation serait fatale à la liberté d'expression. Le rapporteur spécial a réaffirmé que les dispositions relatives à la protection de la réputation qui figurent dans les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme sont destinées à protéger les individus, et non des valeurs abstraites ou des institutions. »<sup>34</sup>

104. Les autorités devraient tolérer davantage de critiques pour contrer les abus de pouvoir<sup>35</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé que l'article 10 paragraphe 2 de la CEDH ne permettait guère de restreindre le débat sur les questions d'intérêt public.<sup>36</sup> Dans un système démocratique, les actes ou les omissions de l'Etat peuvent faire l'objet d'un contrôle étroit non seulement des autorités législatives et judiciaires, mais aussi des médias et de l'opinion publique. L'intérêt que le public porte à des informations données peut parfois être tel qu'il l'emporte même sur des devoirs imposés par la loi.<sup>37</sup>

105. Compte tenu de la nature des devoirs et des responsabilités qui incombent au Comité Helsinki du Bélarus en application de ses statuts, l'Etat n'a guère la possibilité de s'ingérer dans le droit de répandre des informations sur des violations alléguées de droits fondamentaux.<sup>38</sup>

106. En ce qui concerne la teneur de la déclaration du CHB, il convient de préciser qu'une certaine exagération est d'ordinaire tolérée lorsque les enjeux sont importants.<sup>39</sup> Le libellé de la communication du CHB n'avait rien de choquant ni d'injurieux et les questions qui y étaient soulevées présentaient manifestement un intérêt public.

107. L'affirmation selon laquelle les avocats au Bélarus font l'objet d'intimidation de la part des autorités est un jugement de valeur qui repose sur des faits. Si la matérialité des faits peut se prouver, les jugements de valeur ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a affirmé à cet égard, pour les jugements de valeur, l'exigence d'une démonstration de leur exactitude porte atteinte à la liberté d'opinion elle-même, élément fondamental du droit à la liberté d'expression.<sup>40</sup>

108. La raison pour laquelle le CHB a fait rapport au rapporteur spécial est déterminante lors de l'évaluation de la protection dont le comité bénéficie, et ce même si des détails relatifs au contenu ou à la forme de communication étaient inexacts. La Commission de Venise est certaine que le CHB a agi de bonne foi et avec la conviction que le signalement des atteintes présumées aux droits de l'homme au Bélarus servait l'intérêt général.<sup>41</sup>

109. Les autorités bélarussiennes ont contesté l'authenticité des informations que le CHB a communiquées au rapporteur spécial. Il leur appartient donc de réagir de manière adéquate et non excessive à ce qu'elle considère comme des imputations diffamatoires dénuées de

---

<sup>34</sup> Ambei Ligabo, Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 28 février 2008, voir : <http://www.icnl.org/knowledge/globaltrends/globaltrends1-3.pdf>

<sup>35</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Lingens c. Autriche*, n°9815/82, Arrêt du 8 juillet 1986, paragraphe 42.

<sup>36</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Sürek c. Turquie* (n°1) [CG], n°26682/95, Arrêt du 8 juillet 1999, paragraphe 61.

<sup>37</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Fressoz et Roire c. France* [GC], n°29183/95, Arrêt du 21 janvier 1999, et *Radio Twist, A.S. c. Slovaquie*, n°62202/00, Arrêt du 19 mars 2007.

<sup>38</sup> Cour européenne des droits de l'homme *Guja c. Moldova*, n°14277/04, Arrêt du 12 février 2008.

<sup>39</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Jersild c. Danemark*, n°15890/89, Arrêt du 23 septembre 1994.

<sup>40</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Lingens c. Autriche*, n° 9815/82, Arrêt du 8 juillet 1986, paragraphe 46.

<sup>41</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Guja c. Moldova*, n°14277/04, Arrêt du 12 février 2008, paragraphe 77.

Cour européenne des droits de l'homme, *Castells c. Espagne*, n°11798/85, Arrêt du 23 avril 1992, paragraphe 46.

fondement ou formulées de mauvaise foi.<sup>42</sup>

110. De l'avis de la Commission de Venise, les motifs invoqués pour justifier l'avertissement lancé au CHB ne découlent pas d'un besoin social impérieux dans une société démocratique ; ils sont disproportionnés et les motifs invoqués ne sont ni pertinents ni suffisants.

111. Toute ingérence dans les droits du CHB doit de fait viser à un but légitime. La Commission de Venise considère que les autorités n'ont pas convenablement montré qu'elles cherchaient véritablement à atteindre un ou plusieurs des objectifs légitimes dans les paragraphes relatifs à la liberté d'expression.

112. Il convient en outre de rappeler que la Constitution du Bélarus d'après laquelle il incombe à l'Etat de réunir les conditions permettant aux citoyens bélarussiens d'exercer leurs droits et leurs libertés. A ce sujet, au lieu de réprimander l'ONG pour avoir mis au jour des violations graves des droits de l'homme (comme l'accès des manifestants à la justice et à des avocats), les autorités auraient dû ouvrir des enquêtes sur ces allégations afin de voir s'il avait été porté atteinte au droit fondamental et constitutionnel<sup>43</sup> d'accès à la justice et à un avocat par exemple.

## VIII. Conclusions

113. Comme la Commission de Venise l'a indiqué dans son avis sur l'avertissement adressé à l'Association bélarussienne des journalistes par le ministère de la Justice<sup>44</sup>, en tant que partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Bélarus a l'obligation de respecter et de protéger les droits civils et politiques fondamentaux tels que les droits à la liberté d'expression (article 19) et d'association (article 22) et tous les autres droits énoncés dans le Pacte.

114. Le Bélarus étant candidat à l'adhésion au Conseil de l'Europe et membre associé de la Commission de Venise, la jurisprudence de la Cour européenne constitue un cadre de référence pertinent pour évaluer la conformité du comportement contesté des autorités publiques bélarussiennes avec les normes européennes en matière de droits de l'homme et les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme que le Bélarus a ratifiés.<sup>45</sup>

115. Les droits à la liberté d'expression et d'association sont d'une importance cruciale dans toute société démocratique, et toute restriction de ces droits doit être strictement justifiée.<sup>46</sup>

116. En contestant la communication du CHB au rapporteur spécial et sa teneur et en essayant de s'immiscer dans l'organisation et les activités de l'association, le ministère de la Justice a, par son avertissement, porté atteinte aux droits d'association et d'expression du CHB.

117. La Commission de Venise considère que les motifs invoqués pour justifier l'avertissement lancé au CHB ne découlent pas d'un besoin social impérieux dans une société démocratique. Ils sont disproportionnés et ne sont ni pertinents ni suffisants.

---

<sup>42</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Castells c. Espagne*, n°11798/85, Arrêt du 23 avril 1992, paragraphe 46.

<sup>43</sup> Article 62 de la Constitution du Bélarus.

<sup>44</sup> CDL-AD(2010)053rév.

<sup>45</sup> CDL-AD (2010) 053rév.

<sup>46</sup> Voir CDL-AD (2010)053 rév, paragraphe 99.

118. De l'avis de la Commission de Venise, l'avertissement du ministère de la Justice constitue donc une violation des articles 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des articles 10 et 11 de la CEDH.

119. La Commission de Venise estime en outre que l'effet inhibiteur de l'avertissement lancé au CHB met en danger non seulement le statut d'ONG enregistrée du CHB, mais aussi celui de tous les défenseurs des droits de l'homme en République du Bélarus. D'une façon plus générale, il fait peser une menace illégale sur la critique publique et le débat politique relatif aux droits de l'homme.

120. La Commission de Venise rappelle qu'en vertu des obligations internationales relatives aux droits de l'homme que la République du Bélarus a contractées, les autorités doivent non seulement respecter les droits des voix dissidentes, mais aussi protéger les organisations de la société civile et leurs membres dans l'exercice de leur fonction de promotion des normes universelles en matière de droits de l'homme.