



Strasbourg, 12 janvier 2011

Avis n°573/2010

CDL-AD(2010)053rev
Or. anglais

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

AVIS

**SUR L'AVERTISSEMENT
ADRESSÉ À L'ASSOCIATION BÉLARUSSIE
DES JOURNALISTES
LE 13 JANVIER 2010
PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE
DU BÉLARUS**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 85^e session plénière
(Venise, 17-18 décembre 2010)**

sur la base des observations de

**M. Pieter van DIJK (Membre, Pays-Bas)
M. Christoph GRABENWARTER (Membre, Autriche)
M. Peter PACZOLAY (Membre, Hongrie)
Mme Herdis THORGEIRSDOTTIR (Membre, Islande)**

TABLE DES MATIERES

I. Introduction	3
II. Observations préliminaires	3
III. Informations et données de caractère général.....	4
A. L'avertissement officiel	4
B. L'Association biélorussienne des journalistes.....	5
C. Evénements consécutifs à l'arrêté	5
IV. Contexte juridique du Biélorus.....	6
A. Dispositions constitutionnelles pertinentes	6
B. La loi sur les associations publiques.....	7
C. La loi sur les moyens de communication de masse	7
V. Questions traitées dans l'avertissement	8
A. L'avertissement contre l'ABJ du point de vue de la liberté d'association.....	8
B. L'avertissement contre l'ABJ du point de vue de la liberté d'expression et de la liberté de recevoir et de communiquer des informations	10
C. L'avertissement du point de vue du principe de non-discrimination	15
VI. Conclusions.....	16

I. Introduction

1. Dans sa Recommandation 1897 (2010)¹, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ci-après « l'Assemblée parlementaire ») a demandé à la Commission de Venise d'évaluer la compatibilité avec les « normes universelles relatives aux droits de l'homme² » d'un avertissement officiel adressé par le ministère de la Justice du Bélarus à l'Association bélarussienne des journalistes (ci-après « l'ABJ »), le 13 janvier 2010.
2. La Commission de Venise a désigné Mme Thorgeirsdottir, M. van Dijk, M. Grabenwarter et M. Paczolay en tant que rapporteurs. Ils ont travaillé sur la base d'une traduction anglaise de l'avertissement (CDL(2010)055) et présenté leurs commentaires individuels (CDL(2010)053, CDL(2010)055 et CDL(2010)054).
3. Afin de mieux comprendre la situation, M. Paczolay et Mme Martin, membre du Secrétariat, ont eu le 14 mai 2010 un échange de vues avec M. Simonov, vice-ministre de la Justice et signataire de l'avertissement, et avec Mme Zhanna Litvina et M. Andrei Aliaksandrou, respectivement présidente et vice-président de l'ABJ.
4. Cet échange de vues leur a permis de mieux comprendre le contexte national.
5. La délégation remercie la Cour constitutionnelle du Bélarus pour l'organisation de la réunion, ainsi que M. Ferenc Kontra, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la Hongrie au Bélarus, pour son assistance et sa proposition d'accueillir l'échange de vues avec les représentants de l'ABJ dans les locaux de l'Ambassade de Hongrie.
6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des informations recueillies lors de l'échange de vues ; il a été adopté lors de la 85^e Session plénière de la Commission (Venise, 17-18 décembre 2010). Lors de cette session, la Commission a été informée que des informations factuelles supplémentaires et des éclaircissements sur la situation au Bélarus lui seraient communiqués. La Commission a autorisé les rapporteurs à apporter au texte les modifications nécessaires à la lumière de ces informations supplémentaires, reçues le 20 décembre 2010. Quelques modifications mineures ont ultérieurement été apportées au texte sur cette base.

II. Observations préliminaires

7. L'avis ci-après vise à évaluer la compatibilité de l'avertissement officiel adressé par le ministère de la Justice à l'ABJ avec les « normes universelles relatives aux droits de l'homme ».
8. L'évaluation de l'avertissement demandée par l'Assemblée parlementaire peut avoir une incidence non seulement pour l'ABJ et ses membres, mais aussi plus généralement pour la liberté d'expression de la presse dans le pays. Pour cette raison, le présent avis contient sur

¹ Débat de l'Assemblée du 27 janvier 2010 (6^e séance). Texte adopté par l'Assemblée le 27 janvier 2010.

² Les termes exacts de la demande de l'Assemblée parlementaire sont les suivants : « 14. L'Assemblée prend note avec préoccupation de l'avertissement officiel lancé le 13 janvier 2010 par le ministère de la Justice du Bélarus à l'Association des journalistes du Bélarus, remettant en cause son propre travail, reconnu à l'échelle internationale en faveur des journalistes, des médias et de la liberté des médias. Rappelant sa Résolution 1372 (2004) sur la persécution de la presse dans la République du Bélarus, l'Assemblée réaffirme que la liberté des médias est une condition essentielle pour la démocratie et une exigence impérative pour adhérer au Conseil de l'Europe. L'Assemblée appelle les autorités du Bélarus à ne pas instrumentaliser les règlements arbitraux administratifs afin de restreindre abusivement les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association, protégés par les articles 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Bélarus étant membre associé de la Commission de Venise, l'Assemblée demande par ailleurs à cette dernière d'analyser la compatibilité d'un tel avertissement lancé par le ministère de la Justice du Bélarus avec les normes universelles relatives aux droits de l'homme. »

certain aspects une évaluation plus générale de la législation nationale pertinente et de sa conformité avec les normes internationales. Pour autant, il ne constitue pas une analyse générale de la liberté de la presse ou de la liberté d'association dans le pays. Une telle analyse dépasserait en effet le cadre de la demande formulée par l'Assemblée parlementaire.

III. Informations et données de caractère général

A. L'avertissement officiel

9. Le 13 janvier 2010, le ministère de la Justice a émis un avertissement officiel (désigné ci-après « l'arrêté ») adressé à l'Association biélorussienne des journalistes³. Cet avertissement prévoyait l'obligation, pour l'organe administratif de l'ABJ, de procéder au retrait de tous les documents d'adhésion délivrés aux membres de l'ABJ et de veiller à ce qu'ils ne puissent plus être utilisés à l'avenir. Le ministère de la Justice affirmait que les cartes de presse délivrées par l'ABJ étaient illégales, puisqu'elles « impliquaient à tort que les membres de l'ABJ disposaient des compétences attribuées aux journalistes des moyens de communication de masse », lesquels ont le droit au titre de l'article 34, paragraphe 2, de la loi sur les médias d'exercer des responsabilités professionnelles.

10. Dans son arrêté, le ministère de la Justice affirme que les cartes de presse officielles de l'ABJ contiennent abusivement les mots « Presse » et « Presse République du Bélarus ». En effet, l'association des journalistes n'est pas une plate-forme de « médias » et ne peut donc pas délivrer des « documents officiels » de ce type à ses membres, puisque cela est contraire aux dispositions de l'article 1, paragraphe 7, et de l'article 34, paragraphe 4.9, de la loi n°427-Z du 17 juillet 2009 de la République du Bélarus sur les moyens de communication de masse⁴.

11. En outre, le ministère de la Justice affirme que le Centre juridique pour la protection des médias, organe rattaché à l'ABJ, n'est « pas prévu dans les statuts de l'ABJ et agit hors du cadre de ces derniers ». Les activités juridiques bénévoles assurées pour le bénéfice des journalistes indépendants dépassent le cadre du mandat de l'ABJ.

12. Par ailleurs, le ministère conteste également les informations relatives aux objectifs de l'ABJ figurant sur le site Web de l'association (www.baj.by), qui ne correspondent pas à ses statuts.

13. L'ABJ a été sommée de prendre les mesures nécessaires pour éviter toute violation ultérieure des exigences énoncées dans la loi et les statuts de l'organisation – telles qu'elles sont mentionnées dans l'arrêté – et de présenter au ministère de la Justice des preuves que les exigences contenues dans l'arrêté⁵ ont été prises en compte. L'ABJ doit reformuler ses objectifs sur son site Web et retirer toutes les cartes de presse dans un délai d'un mois après la promulgation de l'arrêté.

14. L'avertissement a été adressé peu de temps après l'intervention d'un policier pour empêcher un membre de l'ABJ de filmer un documentaire sur une verrerie, malgré l'accord préalable de la direction de la verrerie et bien que le réalisateur se soit présenté comme un journaliste et ait présenté sa carte de membre de l'ABJ comportant la mention « Presse ».

15. Le ministère de la Justice enregistre les associations et vérifie que leurs activités sont menées conformément à leurs statuts et à la législation. L'avertissement constitue le moins grave des trois types de sanctions qui peuvent être prononcées contre des associations.

³ Signé par le vice-ministre de la Justice, M. Simonov.

⁴ Lois sur les moyens de communication de masse ; législation de la République du Bélarus, n°427-Z du 17 juillet 2009.

⁵ L'arrêté figure sur le site Web de l'ABJ <http://baj.by/m-media-browse-aid-52-mid-4664.html> ; traduction anglaise de l'arrêté (CDL(2010)055).

D'autres sanctions pourraient être imposées : la suspension de l'activité de l'association pour une période d'un à six mois et, en vertu d'une décision judiciaire, la cessation des activités de l'association si celle-ci ignore l'avertissement. Les trois sanctions peuvent être contestées directement devant la Cour suprême.

16. L'avertissement adressé par le ministère de la Justice le 13 janvier 2010 est valide jusqu'en mars 2011. Des élections présidentielles sont prévues au Bélarus le 19 décembre 2010⁶.

B. L'Association bélarussienne des journalistes

17. L'ABJ est une union professionnelle de personnels des médias, non gouvernementale, non partisane et à but non lucratif. Elle est membre de la Fédération internationale des journalistes, organisation non gouvernementale qui défend les journalistes au sein du système des Nations Unies et entretient des relations officielles avec l'UNESCO⁷. D'après ses statuts, l'ABJ défend les droits légitimes des journalistes et promeut la liberté d'expression dans le pays⁸. Fondée en 1995, elle compte actuellement quelque 1 100 membres, qui représentent un large éventail d'organes de presse de tout le pays. Environ 16 pour cent de ses membres travaillent avec des organisations de médias financées par l'Etat. L'ABJ est donc principalement une association de journalistes indépendants. Elle compte aussi de nombreux journalistes étrangers parmi ses membres.

18. L'ABJ délivre ses cartes de presse depuis dix ans⁹. Le Centre juridique de l'ABJ fonctionne depuis 1999 et, d'après le dialogue avec les représentants de l'ABJ, a été « approuvé par le ministère de la Justice » ; le site web a été créé en 2003.

19. L'ABJ est membre d'« Article 19 », une campagne mondiale pour la liberté d'expression basée à Londres¹⁰. Elle est membre de la Fédération internationale des journalistes depuis 1997¹¹ et elle a signé un accord d'adhésion à Reporters sans frontières en 2003. La même année, l'Association mondiale des journaux (AMJ) a décerné à l'ABJ la Plume d'or de la liberté¹². En 2004, le Parlement européen a décerné à l'ABJ le prix Sakharov pour la liberté de l'esprit¹³.

20. L'ABJ travaille depuis son siège de Minsk, la capitale, et par le biais d'un réseau de 24 antennes régionales situées dans tous les centres régionaux et villes importantes du Bélarus. Six seulement de ces antennes ont un statut officiel, les autres ayant rencontré de grandes difficultés pour s'établir légalement.

C. Evénements consécutifs à l'arrêt

21. La communauté internationale a réagi avec conviction à l'action juridique légale du ministère de la Justice, et fait plusieurs déclarations publiques^{14,15,16,17}.

22. L'ABJ a engagé un recours contre l'avertissement devant la Cour suprême.

⁶ Décision de la Chambre des représentants, prise à Minsk le 14 septembre 2010.

⁷ La Fédération internationale des journalistes (FIJ, créée en 1926) représente environ 600 000 membres dans plus d'une centaine de pays (voir <http://www.ifj.org/en/pages/about-ifj>).

⁸ <http://www.belarus.non-gov.org/organizers.htm> ; voir aussi www.baj.by

⁹ D'après Zhanna Litvina, présidente de l'ABJ. <http://baj.by/m-p-viewpub-tid-1-pid-8189.html>

¹⁰ <http://www.article19.org/work/regions/europe/partners.html>

¹¹ <http://www.ifj.org/en/articles/ifj-protests-against-legal-harassment-of-belarus-association-of-journalists>

¹² <http://www.wan-press.org/article10805.html>

¹³ http://www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/sakharov/prizewinners_fr.htm

¹⁴ <http://www.ifj.org/en/articles/ifj-protests-against-legal-harassment-of-belarus-association-of-journalists> Voir aussi : <http://www.exiledjournalists.net/page.php?id=595&category=news> (accès le 4 mai 2010).

¹⁵ <http://baj.by/m-p-viewpub-tid-1-pid-8189.html> (accès le 4 mai 2010).

¹⁶ <http://charter97.org/en/news/2010/2/12/26313/> (accès le 4 mai 2010).

¹⁷ Adopté par le Conseil de l'ABJ le 22 mars 2010. <http://baj.by/m-p-viewpub-tid-1-pid-8208.html> (accès le 4 mai 2010). Voir aussi : <http://charter97.org/en/news/2010/4/29/28556/> (accès le 4 mai 2010).

23. Le 22 mars 2010, la Cour suprême a confirmé l'arrêté du ministère de la Justice obligeant l'ABJ à retirer ses cartes de membres et à interrompre la délivrance de cartes similaires, et à mettre fin aux activités de son Centre juridique pour la protection des médias, chargé d'assurer la défense juridique¹⁸ des membres de l'ABJ, au motif que le Centre n'avait pas de base constitutionnelle. La Cour suprême a aussi confirmé l'arrêté portant sur la révision du texte présent sur le site web de l'ABJ¹⁹. Le verdict a pris effet avec son prononcé. Un recours devant le président de la Cour suprême ou ses vice-présidents aurait été possible. L'ABJ n'a pas fait appel de la décision.

24. Le 14 mai 2010, les représentants de l'ABJ ont informé la délégation de la Commission de Venise qu'ils s'étaient déjà conformés à l'avertissement et à la décision de la Cour suprême, afin d'éviter tout risque de clôture et de dissolution de l'association.

25. Depuis lors, le site web de l'ABJ a fait état à plusieurs reprises d'autres actions de la police ou du ministère de la Justice à l'encontre de membres de l'ABJ.

IV. Contexte juridique du Bélarus

A. Dispositions constitutionnelles pertinentes

26. Selon les articles 2 et 3 de la Constitution du Bélarus, les droits et libertés de l'individu sont le but et la valeur suprêmes de la société et de l'Etat. Le peuple est la source unique du pouvoir de l'Etat et le dépositaire de la souveraineté en République du Bélarus.

27. 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.

28. La Constitution prévoit dans son article 22 l'égalité de tous devant la loi et le droit de chacun, sans aucune discrimination, à une protection égale de ses droits et intérêts légitimes.

29. La restriction des droits et libertés individuels ne peut être autorisée que dans les cas prévus par la loi, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la protection de la morale et de la santé de la population ainsi que des droits et libertés d'autrui (article 23).

30. 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 à exprimer ses convictions ou à 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.

31. 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 et la vie privée des citoyens et le plein exercice de leurs droits.

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

33. Selon 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.

¹⁸ Article 2.4.3, Statuts de l'Association publique « Association bélarussienne des journalistes » (ABJ).

¹⁹ http://www.ifex.org/belarus/2010/03/25/baj_harassed/

34. Enfin, l'article 59 de la Constitution indique que l'Etat doit prendre toutes les mesures à sa disposition pour créer l'ordre national et international nécessaire pour le plein exercice des droits et libertés des citoyens de la République du Bélarus garantis par la Constitution.

B. La loi sur les associations publiques

35. La loi n°3252-XII du 4 octobre 1994 sur les associations publiques (telle que modifiée le 4 janvier 2010) 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 ». La loi sur les associations publiques (ci-après la LAP) ne s'applique pas aux organisations syndicales.

36. Suivant 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. Suivant son article 5, les associations publiques doivent être créées et fonctionner conformément à la Constitution de la République du Bélarus, à la LAP et à 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. Suivant 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 selon les conditions définies par la loi. L'article 30 permet aux associations publiques d'être membres d'associations publiques internationales.

C. La loi sur les moyens de communication de masse

37. La loi n°427-Z du 17 juillet 2009 sur les moyens de communication de masse (ci-après la LMCM) définit dans son article 1, paragraphe 7, un « journaliste » comme « une personne physique assurant la collecte, la rédaction, la création (préparation) et la conservation de documents et/ou matériels informationnels pour la personne morale chargée des fonctions du comité de rédaction du média, et ayant avec cette personne morale des relations de travail ou d'autres relations contractuelles ». Les « informations de masse », telles que définies à l'article 1, paragraphe 11, désignent les documents écrits et audiovisuels ou autres documents informationnels ainsi, en vertu du paragraphe 15, que les informations diffusées sur Internet.

38. L'article 11 de la LMCM soumet les moyens de communication de masse à une autorisation de l'Etat. Les motifs de refus de l'autorisation sont énoncés à l'article 15 et la possibilité d'annuler une telle autorisation est énoncée à l'article 16.

39. Le statut des journalistes et leurs droits et obligations sont énoncés à l'article 34, qui dispose que les activités des journalistes sont régies par la Constitution, la LMCM, divers autres textes législatifs et les statuts des associations de journalistes. Selon cet article, tout journaliste doit présenter son certificat d'activité sur demande lorsqu'il exerce sa profession.

40. Le statut du certificat d'activité d'un journaliste, au sein d'un organe de médias, est enregistré sur le territoire de la République du Bélarus et doit être établi par l'instance administrative compétente en matière de médias d'information.

41. Dans la pratique, d'après les informations recueillies par la délégation de la Commission de Venise lors de la mission d'information, cette disposition implique que le certificat d'activité (carte de presse) doit être délivré par le ministère de l'Information, qui vérifie ensuite que le journaliste est lié contractuellement à un organe de médias déjà enregistré auprès du ministère de l'Information.

V. Questions traitées dans l'avertissement

42. Les restrictions que l'avertissement impose à l'ABJ et leurs conséquences pour l'association et les journalistes qui en sont membres portent sur divers aspects des normes internationales de droits de l'homme.

A. L'avertissement contre l'ABJ du point de vue de la liberté d'association

43. La liberté d'association est considérée comme une condition essentielle du bon fonctionnement de la démocratie. Toute restriction de cette liberté doit être strictement justifiée. Elle est protégée par l'article 22 du PIDCP²⁰ et l'article 11 de la CEDH.

44. L'article 22 du PIDCP dispose ce qui 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. »

45. La protection garantie par l'article 22 du PIDCP, auquel le Bélarus est Partie, s'étend à toutes les activités organisationnelles et opérationnelles des associations. De l'avis du Comité des droits de l'homme, il faut, pour qu'une restriction de la liberté d'association soit justifiée, qu'elle réunisse simultanément les conditions suivantes : (a) elle doit être prévue par la loi ; (b) elle doit être imposée pour un des objectifs énoncés au paragraphe 2 ; (c) elle doit être « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre un de ces objectifs. Cette référence à la notion de « société démocratique » indique, de l'avis du Comité des droits de l'homme, que l'existence et le fonctionnement des associations, y compris celles qui défendent de manière pacifique des idées auxquelles le gouvernement ou la majorité de la population ne sont pas nécessairement favorables, constituent un pilier essentiel d'une société démocratique²¹.

46. L'article 11 de la CEDH dispose ce qui suit²² :

« 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'exercice 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

²¹ Cf., communication n°1296/2004 du CCPR, *Aleksander Belyatsky et al. c. Belarus*, constatations du 24 juillet 2007.

²² Bien que le Bélarus n'ait pas encore adhéré à la CEDH, les normes contenues dans la Convention sont pertinentes pour évaluer l'avertissement, puisque le Bélarus souhaite devenir membre du Conseil de l'Europe et devra, s'il y est accepté, ratifier la CEDH.

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. »

47. D'après l'article 11 de la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la CrDH), le droit à la liberté d'association garantit non seulement le droit de former et d'enregistrer une association, mais inclut aussi les droits et libertés qui sont d'une importance cruciale pour le bon fonctionnement d'une association et sa capacité à remplir ses objectifs et protéger les droits et les intérêts de ses membres ; la liberté d'association suppose un certain degré d'autonomie²³.

48. La possibilité pour une association de délivrer des documents attestant que certaines personnes en sont membres est un aspect central de la liberté d'association. Les restrictions concernant la délivrance de documents « officiels » peuvent poursuivre un but légitime, notamment dans l'intérêt de l'ordre public, plus précisément celui d'éviter qu'existent divers documents « quasi-officiels » et que les autorités ne soient pas en mesure de distinguer ceux-ci des « documents officiels ». Toutefois, pour qu'une telle restriction soit justifiée au sens de l'article 11, paragraphe 2, elle doit avoir une base juridique et répondre aux critères stricts de la nécessité et de la proportionnalité.

49. L'avertissement mentionne le fait que la délivrance et l'utilisation des documents d'adhésion constituent une violation des articles 1 et 34 de la loi sur les moyens de communication de masse. Il ne convient pas d'examiner ici si ces deux articles sont compatibles avec les obligations internationales du Bélarus. L'avertissement ne donne aucune raison pour laquelle cette interdiction répond à une « nécessité dans une société démocratique » et les autorités du Bélarus n'ont avancé aucun autre argument justifiant la nécessité de restreindre le droit de l'association des journalistes (ABJ) de délivrer des cartes d'identification à ses membres²⁴.

50. Le danger auquel les journalistes sont confrontés en Europe prend des formes diverses²⁵. Le fait d'interdire à l'ABJ d'accorder une protection à ses membres ne semble proportionné à aucun des objectifs justifiant une restriction prévue par l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP et l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH. L'interdiction d'une telle protection juridique des membres de l'ABJ a un effet dissuasif sur le journalisme, les membres de l'association redoutant une pénalisation de leurs activités. Elle incite à l'autocensure et s'oppose donc à la pratique d'un journalisme sérieux et professionnel, au détriment des autres droits et libertés qui sous-tendent la démocratie²⁶.

51. Compte tenu des conséquences graves de l'obligation donnée à l'ABJ de retirer tous les documents d'adhésion délivrés précédemment à ses membres et de veiller à ce qu'ils ne puissent pas être utilisés à l'avenir, ainsi que de l'interdiction faite à l'ABJ d'accorder une protection juridique à ses membres, ces mesures sont disproportionnées et ne répondent pas aux critères des restrictions admissibles au sens de l'article 22 du PIDCP²⁷ et de l'article 11 de la CEDH.

52. La Commission de Venise conclut que l'avertissement ne répond pas aux critères stricts de justification selon les normes internationales et européennes.

²³ Voir par exemple, concernant les syndicats, CrDH, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, n°4464/70, arrêt du 27 octobre 1975, § 39.

²⁴ Cf., communication n°1039/2001 du CCPR, *Boris Zvolzoskov et al. c. Bélarus*, constatations du 17 octobre 2006.

²⁵ CDL (2008)039 ; Rapport sur l'autorégulation dans le secteur des médias pour le traitement des plaintes. Herdis Thorgeirsdóttir. (étude n°415/2008, 7 avril 2008)

²⁶ Herdis Thorgeirsdóttir, *Un journalisme digne de ce nom : la liberté de la presse et l'aspect positif de l'article 10 de la CEDH*, Kluwer Law International (2005).

²⁷ Cf., communication n°1296/2004 du CCPR, *Aleksander Belyatsky et al. c. Bélarus*, constatations du 24 juillet 2007.

B. L'avertissement contre l'ABJ du point de vue de la liberté d'expression et de la liberté de recevoir et de communiquer des informations

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

54. L'article 19 du PIDCP dispose ce qui suit :

« (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. »

55. Le paragraphe 1 exige que soit respecté le droit de ne pas être « inquiété pour ses opinions ». Il s'agit d'un droit pour lequel le Pacte n'admet aucune exception ni restriction²⁸. Il a été considéré que le droit à une opinion ne se limitait pas simplement au droit d'avoir une opinion – équivalent à celui d'avoir une pensée – dans la mesure où « l'on ne peut être inquiété pour une opinion si personne d'autre n'en a connaissance²⁹ ». La protection distincte de l'opinion met l'accent sur l'importance de pouvoir former une opinion sans aucune ingérence, ce qui implique une obligation corollaire pour les acteurs de la société (comme les médias) traditionnellement associés à la formation de l'opinion³⁰. Les Etats parties, ainsi qu'il est précisé dans le préambule du PIDCP, reconnaissent que « les libertés civiles et politiques et [à l'égard] de la crainte et de la misère ne [peuvent] être réalis[es] que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits civils et politiques [...] sont créées ».

56. 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 ».

57. L'exercice d'un quelconque droit politique exige de jouir pleinement des autres droits civils et politiques protégés par le PIDCP. Les journalistes, pour être en mesure d'exercer leurs droits fondamentaux, doivent pouvoir jouir de la protection de leur association.

58. La parole politique jouit d'une protection spéciale eu égard à sa dimension sociale³¹. Les journalistes d'investigation qui souhaitent révéler des faits sur des questions politiques sensibles ont besoin de la protection de leurs associations³². Les associations de journalistes fournissent à leurs membres un cadre pour l'autorégulation et définissent l'ensemble de règles déontologiques que les journalistes doivent respecter lorsqu'ils tentent de révéler des faits.

²⁸ Commentaire général n°10 : La liberté d'expression (article 19) 29/6/83.

²⁹ Citation du président du Comité des droits de l'homme de l'ONU, cf. Herdís Thorgeirsdóttir, Un journalisme digne de ce nom : la liberté de la presse et l'aspect positif de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (Martinus Nijhoff éditeurs) 2005 (Chapitre 3 Opinion, journalisme et dignité).

³⁰ Ibid.

³¹ Herdís Thorgeirsdóttir, Un journalisme digne de ce nom : la liberté de la presse et l'aspect positif de l'article 10 de la CEDH, Kluwer Law International (2005).

³² Ibid., Les journalistes invoquent par exemple la protection garantie par l'article 10 de la CEDH s'ils ne se conforment pas à leur déontologie professionnelle. Voir également : http://www.aej.org/page.asp?p_id=176

59. L'article 10 de la CEDH dispose ce qui suit :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et 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. »

60. 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.

61. Bien que la liberté de la presse ne soit pas expressément mentionnée dans l'article 10 de la CEDH, elle est clairement considérée comme devant être incluse sous la protection de cet article. La presse joue un rôle crucial dans une société démocratique. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné plusieurs fois la tâche d'information et de contrôle assurée par la presse³³.

62. Le domaine d'application de l'article 10 de la CEDH inclut de multiples activités liées à la diffusion d'informations par le biais de la presse écrite. La protection s'étend non seulement à la publication d'informations dans la presse écrite par les journalistes ou les éditeurs, mais aussi aux relations entre les journalistes et l'éditeur, aux conditions générales de l'activité des journalistes et à l'activité des journalistes eux-mêmes. Par principe, l'article 10 de la CEDH couvre tous les domaines d'activité professionnelle des journalistes, en particulier la manière dont ils obtiennent des informations et celle dont ils les présentent ou les modifient.

63. La jurisprudence relative à l'article 10 de la CEDH montre que le rôle d'une presse libre est clairement interprété comme l'une des conditions primordiales du « progrès et de l'épanouissement de chacun ». Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a affirmé, « 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 démocratique³⁴ ». Dans un arrêt historique de 1979 sur la liberté de la presse, la CrDH 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 recevoir³⁵ ».

64. D'après l'article 2 des statuts de l'ABJ, l'Association a pour objectif principal de garantir et de faciliter les activités professionnelles de ses membres, y compris leur droit d'obtenir, de conserver et de diffuser librement des informations. Le site Internet de l'ABJ indique que l'association s'occupe de collecter, d'ordonner et de diffuser des informations sur les atteintes à la liberté d'expression et aux droits professionnels des journalistes au Bélarus. Elle défend les droits légitimes des journalistes et fait campagne pour la liberté d'expression dans le pays.

³³ Voir notamment *Barthold c. Allemagne*, n°8734/79, arrêt du 25 mars 1985 ; *Lingens c. Autriche*, n°9815/82, arrêt du 8 juillet 1986 ; *Monnat c. Suisse*, n°73604/01, arrêt du 21 septembre 2006.

³⁴ *Handyside c. Royaume-Uni*, n° 5493/72, arrêt du 7 décembre 1976

³⁵ *Sunday Times c. Royaume-Uni*, n°6538/74, arrêt du 26 avril 1979, paragraphe 65 .

65. Il apparaît clairement que la finalité de l'ABJ est directement liée à la protection de la liberté d'expression et la liberté de l'information. Par conséquent, il convient également d'examiner la liberté de recevoir et de communiquer des informations.

66. L'article 34 de la Constitution de République du Bélarus prévoit, notamment, que 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. Cet article reconnaît donc expressément le rôle des associations publiques dans la diffusion de l'information.

67. L'article 5, paragraphe 2, de la Constitution dispose que les associations publiques ont le droit d'utiliser les moyens de communication de masse de l'Etat. Cependant, cette disposition ne peut être interprétée comme excluant que de telles associations poursuivent elles-mêmes des activités de communication de masse. Un tel monopôle d'Etat dans le domaine des médias serait contraire à l'article 10 de la CEDH lu conjointement avec son article 11. De fait, l'article 33 de la Constitution dispose qu'aucun monopole des moyens de communication de masse par l'Etat, les organismes publics ou les individus et aucune censure ne sont autorisés. A cet égard, il est aussi à mentionner que l'article 4 de la Constitution prévoit que la démocratie en République du Bélarus « doit s'exercer sur la base de la diversité des [...] opinions ».

68. La Cour européenne des droits de l'homme permet aux Etats parties à la Convention « de contrôler la manière dont la radiodiffusion est organisée », en particulier pour ce qui concerne les « aspects techniques », mais pour le reste les mesures d'autorisation doivent être conformes aux conditions définies par l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH³⁶. Par conséquent, même si l'on considère que l'avertissement et les réglementations sur lesquelles il repose concernent la radiodiffusion, leur justification doit être examinée sur la base de l'article 10, paragraphe 2.

69. Tout journaliste ou toute personne dont la profession est liée à l'exercice du journalisme en République du Bélarus peut être membre de l'ABJ (article 3.1 des statuts de l'ABJ). Bien que l'ABJ ne soit pas une personne morale agissant dans le secteur des moyens de communication de masse au sens de la LMCM, elle peut cependant, puisqu'elle est composée de journalistes, jouer un rôle important dans le débat public.

70. Les journalistes ne sont normalement pas tenus de révéler leurs sources, la protection de ces dernières étant l'une des conditions fondamentales de la liberté de la presse³⁷. La possession d'une carte de presse est donc d'une importance cruciale pour pouvoir recevoir des informations. En effet, le journaliste peut ne pas recevoir de ses sources les mêmes informations, en termes quantitatifs et qualitatifs, si sa qualité de journaliste ne peut être établie.

71. Par conséquent, toute restriction du droit d'une association de journalistes de délivrer des cartes de presse a des conséquences très graves pour les journalistes et, partant, pour l'ensemble de la presse dans sa fonction de contrôle. Il convient d'examiner à la lumière de l'article 19 du PIDCP, auquel le Bélarus est partie, et de l'article 10 de la CEDH si cette restriction peut être considérée comme une violation de la liberté d'expression et d'information, et du droit corollaire du public de recevoir des informations en vue de pouvoir former une opinion sur les questions politiques controversées.

72. Le droit à la liberté d'expression n'est pas un droit absolu ; son exercice peut être assujéti à des limitations. En conséquence, l'exercice abusif du droit à la liberté d'expression peut engager la responsabilité de son auteur.

73. Selon l'article 19, paragraphe 3, du PIDCP, certaines restrictions sont possibles, qui doivent toutefois être fixées par la loi et qui sont nécessaires (a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ou (b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la

³⁶ CrDH, *Groppera Radio AG c. Italie*, arrêt du 28 mars 1990, §§ 59-61.

³⁷ Voir *Goodwin c. Royaume-Uni*, n° 17488/90, arrêt du 27 mars 1996.

santé ou de la moralité publiques. Ces restrictions ne doivent cependant pas limiter totalement la liberté d'expression ni devenir des méthodes directes ou indirectes de censure préalable. Comme le Comité des droits de l'homme l'a rappelé récemment dans une affaire contre le Bélarus, le droit à la liberté d'expression revêt une importance capitale dans toute société démocratique et toute restriction de son exercice doit être strictement justifiée.

74. De même, des restrictions de la liberté d'expression sont possibles en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH, à la condition qu'elles reposent sur une base juridique et qu'elles soient « *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* ».

75. Sous cette notion de « base juridique », la CEDH fait référence au système juridique de l'Etat concerné, qui doit offrir une base adéquate, à la fois accessible et transparente, pour la mesure de restriction.

76. Les restrictions de la liberté d'expression seront jugées « nécessaires » uniquement si elles répondent à un « besoin social impérieux » ; les restrictions au moyen d'un texte législatif ou d'une mesure exécutive qui sont simplement « raisonnables » ou « souhaitables » ne seront pas considérées comme étant « nécessaires ».

77. Les dispositions légales citées par l'avertissement (articles 5, 26 et 27 de la LAP et articles 1, paragraphe 7, et 34 de la LMCM) et leur application ne semblent pas offrir une justification suffisante au regard des conditions imposées par l'article 19, paragraphe 3, du PIDCP et l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH.

78. En effet, bien que la liberté d'expression soit garantie par la Section II de la Constitution du Bélarus, son application dans la loi en vigueur sur les moyens de communication de masse ne semble pas, en pratique, tenir compte du fait que cette liberté vise à permettre aux journalistes ainsi qu'aux autres citoyens d'être « libéré[s] de la crainte et de la misère, [ce qui] ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits civils et politiques (...) sont créées », ainsi qu'il est indiqué dans le préambule du PIDCP, que le Bélarus a signé et ratifié en 1973 sans aucune réserve. La loi du Bélarus sur les moyens de communication de masse semble même être en contradiction avec l'article 2 de la Constitution du Bélarus, selon lequel la société a pour but et valeur suprêmes la réalisation des droits individuels.

79. La loi applicable impose des restrictions à la liberté d'expression qui vont au-delà de ce que permet le droit international.

80. L'article 4 du PIDCP indique que dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le PIDCP, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée sur l'un des motifs prohibés par cet article. Les autorités du Bélarus n'ont invoqué aucun argument correspondant à l'article 4 du PIDCP ni aucun besoin social impérieux justifiant de donner la priorité à leur droit interne sur leurs obligations en matière de droits de l'homme au titre du droit international³⁸.

81. Concernant la proportionnalité de l'ingérence, l'avertissement du ministère de la Justice conteste la présence des termes « PRESSE » et « PRESSE RÉPUBLIQUE DU BÉLARUS » sur les documents officiels des membres de l'ABJ. Cette ingérence équivaut à une ingérence dans le processus de réception et de collecte d'informations en tant que journaliste.

³⁸ Cf., par exemple, communication n°628/1995 du CCPR, *Tae Hoon Park c. République de Corée*, constatations du 20 octobre 1998.

82. Les membres de l'ABJ sont des journalistes et doivent pouvoir se présenter en tant que tels pour mener leurs activités. Un risque de pratiques abusives liées à l'utilisation des cartes de presse n'a pas été établi. Les restrictions concernant la délivrance de cartes de presse à certains types d'associations actives dans le secteur des communications de masse en vertu de la LMCM peuvent avoir des buts légitimes et contribuer efficacement à la réalisation de ces derniers, mais elles ne peuvent être jugées proportionnelles en l'absence d'autres justifications.

83. Il suffirait de délivrer des cartes de presse spécifiques conformément à la LMCM pour indiquer clairement que ces cartes sont sous le contrôle de l'Etat. Le fait d'interdire à des associations telles que l'ABJ d'utiliser des cartes de presse portant la mention « PRESSE » pourrait, à terme, aboutir à une forme de censure pour les journalistes de cette association, du fait qu'ils ne seraient pas en mesure de recevoir et de diffuser des informations de la même manière que les autres journalistes. En pratique, l'interdiction d'utiliser des cartes de presse pour des associations telles que l'ABJ constitue une atteinte intentionnelle à l'article 19 du PIDCP et à l'article 10 de la CEDH, en vue de restreindre directement la liberté de la presse.

84. En outre, la délivrance de cartes de membre (cartes de presse) est, en vertu des normes européennes, habituellement assurée par des associations de journalistes et non par l'Etat. Les autorités ne délivrent pas de cartes de presse, sauf dans le cas où des correspondants étrangers veulent avoir accès à un événement spécifique dans un pays donné et, à cette fin, présentent leur carte de presse nationale et prouvent qu'ils travaillent en tant que correspondant dans leurs pays respectifs³⁹.

85. Concernant le système d'accréditation prévu par la LMCM, le Comité des droits de l'homme considère qu'« un système d'accréditation, même s'il est justifié et prescrit par la loi, constitue une restriction du droit de communiquer des informations⁴⁰ ». La question est d'une part celle des cartes de membre, mais aussi simplement celle de la définition des personnes autorisées à exercer le journalisme.

86. Le système d'accréditation prévu par la LMCM ne garantit pas l'absence d'exclusion arbitraire de l'accès au journalisme. Même si tel était le cas, la question de l'accréditation des journalistes demeurerait tout de même extrêmement controversée.

87. La Commission de Venise conclut qu'en obligeant l'ABJ à veiller au retrait de tous les documents d'adhésion délivrés à ses membres et qui comportent les termes « PRESSE » et « PRESSE RÉPUBLIQUE DU BÉLARUS », et à ce que ces documents ne puissent plus être utilisés à l'avenir, l'avertissement porte atteinte aux droits de l'ABJ et de ses membres à la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées, tels qu'ils sont garantis par l'article 19 du PIDCP et l'article 10 de la CEDH.

88. L'article 10 de la CEDH peut aussi avoir une utilité directe pour déterminer s'il a été porté atteinte à la liberté d'association prévue par l'article 11. Cela vaut en particulier pour les partis politiques⁴¹ et les associations religieuses⁴², mais aussi notamment pour les associations de journalistes. Comme la CrDH l'a déclaré concernant le lien entre les articles 10 et 11 : « Il en va d'autant plus ainsi dans des situations – comme en l'espèce – où les autorités s'opposent à une réunion ou une association afin de réagir, au moins dans une certaine mesure, aux points de vue exprimés ou aux déclarations formulées par certains participants ou membres⁴³ ».

³⁹ Il existe en Suède une association pour la presse étrangère (<http://www.fpa-sweden.org/membership.htm>).

⁴⁰ Communication n° 633/1995 du CCPR, *Gauthier c. Canada*.

⁴¹ CrDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie*, arrêt du 31 juillet 2001.

⁴² Voir Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur le statut juridique des communautés religieuses en Turquie et sur le droit du patriarcat orthodoxe à user du titre « œcuménique », CDL-AD(2010)005, 15 mars 2010, § 53.

⁴³ CrDH, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, arrêt du 2 octobre 2001, § 85.

C. L'avertissement du point de vue du principe de non-discrimination

89. L'article 26 du PIDCP⁴⁴ dispose que toutes les personnes sont égales devant la loi.

90. De même, l'article 14 de la CEDH⁴⁵ dispose que la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention doit être assurée, sans distinction aucune, tandis que l'article 1 du Protocole n° 12 à la CEDH prévoit ce qui suit :

1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1.

91. L'égalité devant la loi implique que l'application des lois et des réglementations ainsi que des décisions administratives par les autorités ne soient pas arbitraires mais reposent sur des motifs clairs et cohérents, garantissant l'égalité de traitement. Il paraît arbitraire de refuser aux journalistes et à leurs associations, sans justification adéquate, les moyens nécessaires pour exercer le droit fondamental à la liberté d'expression, qui est un droit reconnu à toute personne⁴⁶.

92. L'ABJ fait l'objet, par rapport aux autres organes analogues, d'une différence de traitement en termes de jouissance de la liberté d'expression garantie par la Convention. Cette mesure, de l'avis de la Commission de Venise, n'est pas objectivement ni raisonnablement justifiée.

93. Les journalistes, qu'ils soient membres de l'ABJ ou qu'ils aient un lien avec des personnes morales actives dans le secteur des moyens de communication de masse selon la LMCM, mènent des activités de journalisme. Les uns et les autres ont besoin de collecter et de recevoir des informations. L'utilisation d'une carte de presse est indispensable pour exercer leurs activités, ou leur permet du moins de les exercer plus facilement.

94. La République du Bélarus peut avoir une raison légitime de restreindre la délivrance et l'utilisation des cartes de presse aux seules personnes relevant de la loi sur les moyens de communication de masse, telle que la nécessité d'établir, dans le secteur des médias, des agences de niveau national contrôlées par l'Etat (voir l'avertissement écrit, page 1).

95. Néanmoins, il n'y a aucune justification objective ni raisonnable pour la discrimination entre les journalistes instaurée par l'avertissement. Il suffirait, par exemple, de délivrer des cartes de presse spécifiques aux journalistes ayant un lien direct avec des personnes morales actives dans le secteur des moyens de communication de masse selon la LMCM. L'interdiction de toute référence au mot « PRESSE » dans les cartes de presse d'autres associations liées au journalisme ne peut pas être considérée comme une mesure proportionnée.

⁴⁴ L'article 26 du PIDCP dispose ce qui suit : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

⁴⁵ L'article 14 de la CEDH est libellé comme suit : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

⁴⁶ Communication n°633/1995 du CCPR, *Gauthier c. Canada*.

96. En conséquence, l'avertissement écrit du ministère de la Justice peut aussi être considéré comme portant atteinte à l'article 26 du PIDCP et à l'article 14 lu conjointement avec l'article 10 de la CEDH.

VI. Conclusions

97. En tant que partie au PIDCP, le Bélarus est lié juridiquement par des obligations de protection des droits civils et politiques fondamentaux tels que la liberté d'expression (article 19), la liberté d'association (article 22), le droit de participer à la vie publique (article 25) et le droit à l'égalité devant la loi et à la non-discrimination (article 26). Le Bélarus a l'obligation positive de respecter ces droits.

98. Le Bélarus étant candidat à l'adhésion au Conseil de l'Europe et membre associé de la Commission de Venise, l'acquis du Conseil de l'Europe, y compris la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, constitue aussi un cadre de référence pertinent pour la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire pour déterminer si certaines mesures prises par les autorités publiques du Bélarus sont conformes aux normes internationales.

99. 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.

100. L'arrêté du ministère de la Justice restreint les droits d'une catégorie de journalistes à la liberté d'expression et leur droit de rechercher et de communiquer des informations. Pour jouir de la liberté d'expression et de la presse, les journalistes doivent bénéficier d'une protection effective par leur syndicat ou leur association. En refusant à l'ABJ le droit de délivrer des cartes de presse à ses journalistes, les autorités du Bélarus privent ceux-ci du droit de faire protéger leurs intérêts par leur association. Dans le même temps, la situation juridique du pays prive l'association des journalistes, l'ABJ, du pouvoir effectif de protéger les intérêts de ses membres.

101. L'arrêté du ministère de la Justice constitue, de l'avis de la Commission de Venise, une violation des articles 19 et 22 du PIDCP et des articles 11 et 10 de la CEDH.

102. En outre, l'arrêté du ministère de la Justice, parce qu'il crée une situation discriminatoire, constitue aussi une violation de l'article 26 du PIDCP et de l'article 14 de la CEDH lu conjointement avec l'article 10 de la CEDH et le Protocole n°12 à la CEDH.