



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

Distr.
GÉNÉRALE

CCPR/C/HKSAR/99/1/Add.1
23 mai 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME

EXAMEN DES RAPPORTS PRÉSENTÉS PAR LES ÉTATS PARTIES
EN VERTU DE L'ARTICLE 40 DU PACTE

Additif

RÉGION ADMINISTRATIVE SPÉCIALE DE HONG KONG
DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE*

[1er novembre 1999]

* Le présent rapport est publié sans avoir été soumis aux services d'édition, conformément au souhait exprimé par le Comité des droits de l'homme à sa soixante-sixième session en juillet 1999.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 - 2	6
PREMIÈRE PARTIE : GÉNÉRALITÉS	3 - 14	6
La primauté du droit.....	3 - 7	6
Indépendance des autorités judiciaires.....	8 - 9	8
Clauses d'exclusion	10	9
Légitimité du Conseil législatif provisoire	11	9
Actions policières et primauté du droit	12 - 14	9
ARTICLE 2 : GARANTIE À TOUS LES INDIVIDUS DES DROITS RECONNUS DANS LE PACTE	15 - 36	10
Formation des magistrats	15 - 18	10
La Hong Kong Bill of Rights Ordinance (ordonnance relative à la Déclaration des droits à Hong Kong)	19	11
Commission des droits de l'homme	20	11
Plaintes contre la police	21 - 26	11
Le Bureau du Médiateur	27 - 31	13
Aide juridique	32 - 34	14
L'adaptation des lois	35 - 36	15
ARTICLE 3 : ÉGALITÉ DES DROITS DES FEMMES ET DES HOMMES	37 - 41	16
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	37	16
Sex Discrimination Ordinance (ordonnance relative à la discrimination sexuelle)	38	16
Égalité des droits dans l'éducation	39 - 40	16
Placer la Commission de l'égalité des chances sous la compétence du Médiateur	41	17
ARTICLE 4 : DANGER PUBLIC EXCEPTIONNEL	42 - 44	17
Règlements d'exception	43	17
Lois nationales	44	17
ARTICLE 6 : DROIT À LA VIE	45 - 50	18
Plaintes impliquant des services soumis à discipline, autres que les services de police	45	18
Décès en garde à vue	46 - 50	18

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
ARTICLE 7 : INTERDICTION DE LA TORTURE OU DES TRAITEMENTS INHUMAINS AINSI QUE DES EXPÉRIENCES NON CONSENTIES	51 - 57	19
Cas de mauvais traitements par la police	54 - 56	19
Inculpations de fonctionnaires de police et mesures disciplinaires prises à leur encontre	57	20
ARTICLE 9 : LIBERTÉ ET SÉCURITÉ DE LA PERSONNE	58 - 60	20
Poursuites en Chine continentale pour crimes commis à Hong Kong et négociations en matière d'accords de remise de détenus	58 - 60	20
ARTICLE 10 : DROIT DES PERSONNES PRIVÉES DE LEUR LIBERTÉ D'ÊTRE TRAITÉES AVEC HUMANITÉ ET AVEC LE RESPECT DE LA DIGNITÉ INHÉRENTE À LA PERSONNE HUMAINE	61 - 76	21
Règlement pénitentiaire	61	21
Réinsertion des délinquants	62	22
Le système des juges de l'application des peines	63 - 65	22
Prison (Amendment) Rules 1997 (Règlement pénitentiaire amendé de 1997)	66	23
Article 68B du Règlement pénitentiaire.....	67 - 69	23
Plaintes contre le Département de l'immigration	70 - 73	24
Décès d'un enfant placé sous l'autorité du Département de la protection sociale	74 - 76	25
ARTICLE 12 : LIBERTÉ DE CIRCULATION	77 - 92	26
Droit de résidence et recours devant le Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire	78	26
Reconduite à la frontière de personnes ayant sollicité l'aide juridique	79 - 83	26
Le Tribunal de l'immigration	84	27
Recours contre les décisions de reconduite à la frontière	85 - 91	27
Publication et "promulgation" des politiques d'immigration	92	29
ARTICLE 14 : ÉGALITÉ DEVANT LES TRIBUNAUX (DROITS DES PERSONNES INCULPÉES D'INFRACTIONS PÉNALES)	93 - 94	29
Aide juridique et permanence d'avocats	93 - 94	29

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragrap</u> hes	<u>Page</u>
ARTICLE 17 : PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE, DE LA FAMILLE, DU DOMICILE, DE LA CORRESPONDANCE, DE L'HONNEUR ET DE LA RÉPUTATION	95 - 97	30
Proposition tendant à instituer un conseil de la presse	95	30
Interception of Communications Ordinance (ordonnance sur l'interception des communications)	96 - 97	30
ARTICLE 18 : LIBERTÉ DE RELIGION	98	31
ARTICLE 19 : LIBERTÉ D'OPINION ET D'EXPRESSION	99 - 115	31
Proposition de la Commission de réforme des lois tendant à établir un conseil de la presse pour la protection de la vie privée	99	31
Article 23 de la Loi fondamentale	100 - 101	32
Official Secrets Ordinance (ordonnance relative aux secrets d'État)	102	32
Refus de délivrer des visas d'entrée à des Chinois de l'étranger	103 - 104	32
Code d'accès à l'information	105 - 106	33
Législation relative à la liberté de l'information	107 - 108	33
Rôle du Médiateur dans les affaires concernant un refus de communiquer des informations	109	34
Radiotélévision Hong Kong (RTHK)	110	34
Drapeaux	111 - 113	34
L'autocensure	114 - 115	35
ARTICLE 22 : LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE ET D'ASSOCIATION	116 - 133	36
La Societies Ordinance (ordonnance relative aux associations) et la Public Order Ordinance (ordonnance relative à l'ordre public)	116	36
La notion de "sécurité nationale"	117 - 121	36
Contrôle des associations par la police	122	37
Liberté de réunion	123	38
Comportement de la police	124	38
Liberté d'association	125 - 126	38
Droit à une protection contre la discrimination antisyndicale	127 - 129	39
Droit de former des syndicats	130 - 131	39
Droit des syndicats de fonctionner librement	132 - 133	40
ARTICLE 23 : LA FAMILLE	134 - 136	40
Politique en matière de population	137 - 140	41
Nouveaux arrivants chinois	140	42

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
ARTICLE 25 : DROIT DE PARTICIPER À LA VIE PUBLIQUE	141 - 155	42
Rythme du développement démocratique	142	42
Le Conseil législatif	143	42
La Commission électorale et la méthode de sélection du chef de l'exécutif	144	42
Corps des groupements professionnels	145	43
Les conseils municipaux provisoires	146 - 147	43
Nomination aux conseils de district	148	44
Développement démocratique	149	44
Élections rurales	150 - 153	44
Conseils et comités consultatifs gouvernementaux	154 - 155	46
ARTICLE 26 : DROIT À UNE ÉGALE PROTECTION DE LA LOI.....	156 - 167	46
Lois antidiscrimination	156 - 158	46
Recours contre la discrimination raciale	159	47
Politique du Département de la justice en matière de poursuites judiciaires	160 - 165	47
Protection des employées de maison durant la grossesse	166 - 167	48
ARTICLE 40 : PRÉSENTATION DE RAPPORTS	168 - 169	49
Réserves et déclarations	169	49

RAPPORT DE LA RÉGION ADMINISTRATIVE SPÉCIALE DE HONG KONG
DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE SUR L'APPLICATION
DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS
ET POLITIQUES : SUPPLÉMENT D'INFORMATION

Introduction

1. Les informations présentées ci-après visent essentiellement à répondre aux observations transmises au Groupe de travail des affaires intérieures du Conseil législatif pour examen lors de deux réunions spéciales entre les membres du Groupe de travail, des ONG et des représentants du Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong¹ qui ont lieu le 23 septembre et le 12 octobre 1999. Ces informations font également référence au document transmis directement au Comité par 16 organisations non gouvernementales. Les diverses questions évoquées ci-après sont traitées dans le cadre des articles du Pacte dont elles relèvent, à l'exception de la question du droit de résidence que nous avons choisi de traiter dans le cadre de la partie relative à la primauté du droit.

2. Nous nous sommes efforcés d'apporter des réponses aussi complètes que possible à ces observations. Toutefois, les contraintes de temps et la quantité des observations reçues nous ont contraints à adopter une approche quelque peu sélective. Dans la mesure du possible, nous avons renvoyé le Comité aux chapitres pertinents du précédent rapport plutôt que de reproduire des informations déjà transmises. Nous ferons de notre mieux pour apporter les précisions que demandera le Comité au cours de l'examen du rapport.

PREMIÈRE PARTIE : GÉNÉRALITÉS

La primauté du droit

3. Le Comité connaît bien les questions relatives au droit de résidence – exposées en détail dans les paragraphes 235 à 244 du précédent rapport dans le cadre de l'application de l'article 12 du Pacte. Dans les paragraphes 239 à 243, deux affaires qui devaient faire jurisprudence étaient évoquées, l'affaire Cheung Lai-wah et l'affaire Chan Kamnga. Il était indiqué que la Cour d'appel suprême connaîtrait des recours présentés dans le cadre de ces affaires en janvier 1999. La Cour, qui a rendu son arrêt le 29 janvier 1999, a notamment soulevé deux points particulièrement importants :

- En premier lieu, la Cour a estimé qu'en vertu de l'article 24 2) 3) de la Loi fondamentale, les ressortissants de Chine continentale avaient le droit de résider à Hong Kong si l'un de leurs parents était résident permanent au moment de leur naissance et - élément important - si l'un de leurs parents avait acquis le statut de résident permanent après leur naissance;

¹ Les organisations non gouvernementales mentionnées comprenaient la section de Hong Kong d'Amnesty International, le Parti démocrate, la Commission de l'égalité des chances, l'Association du barreau de Hong Kong, le Hong Kong Christian Institute, la Commission des droits de l'homme de Hong Kong, l'organisation Hong Kong Human Rights Monitor, l'Association des journalistes de Hong Kong et Justice (section de Hong Kong). Il convient également de mentionner l'organisation Frontier, dont la communication nous est parvenue le 21 octobre.

- En deuxième lieu, la Cour a estimé que les résidents de Chine continentale ayant le droit de résidence à Hong Kong en vertu de l'article 24 2) 3) de la Loi fondamentale n'étaient pas tenus par les dispositions de l'article 22 4) de la Loi fondamentale faisant obligation d'obtenir des autorités continentales l'autorisation d'entrer à Hong Kong pour s'y établir.

Nous avons choisi d'examiner cette question avant toute autre car elle a des répercussions sur la question fondamentale de la primauté du droit, fondement de l'ensemble des droits de l'homme.

4. Après un examen minutieux des décisions de la Cour, nous avons conclu que l'appréciation faite par la Cour des articles 22 4) et 24 2) 3) de la Loi fondamentale n'était peut-être pas tout à fait conforme à l'intention du législateur lors de l'élaboration de ces dispositions. Notre propre appréciation de cette intention découle d'une analyse minutieuse de la documentation se rapportant à ces articles ainsi que de l'historique rédactionnel des lois d'immigration qu'ils affectent. L'une des conséquences concrètes - et préoccupantes - de cet arrêt a été l'extension du droit de résidence à un très grand nombre d'individus : à la fois en chiffres absolus mais aussi, et c'est là un élément très important, compte tenu de la capacité physique de Hong Kong d'absorber une population permanente supplémentaire.

5. Nous avons examiné avec soin toutes les options possibles afin de résoudre ce problème, y compris celle consistant à modifier les dispositions pertinentes de la Loi fondamentale et celle consistant à en demander une interprétation. Selon la Loi fondamentale, ces deux options sont légales et constitutionnelles. Le pouvoir de modifier la Loi fondamentale appartient à l'Assemblée nationale populaire de la République populaire de Chine et le pouvoir de l'interpréter appartient au Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire. Partant du principe qu'il existe une différence fondamentale entre une interprétation et un amendement, nous avons décidé d'opter pour l'interprétation. Une interprétation se fonde sur la véritable intention du législateur tandis qu'un amendement vise à modifier cette intention. Ainsi, en demandant une interprétation, nous avons souhaité clarifier la véritable intention qu'avait le législateur en rédigeant les dispositions en question et non pas modifier cette intention. Cette décision a été appuyée par le Conseil législatif lors d'un débat sur cette question tenu le 19 mai 1999. Des enquêtes d'opinion indépendantes ont par ailleurs montré que 60 % des personnes interrogées étaient également favorables à cette décision.

6. L'article 48 2) de la Loi fondamentale dispose que le chef de l'exécutif a la responsabilité constitutionnelle de l'application de la Loi fondamentale. Compte tenu des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la Loi fondamentale, en particulier des articles 22 4) et 24 2) 3) et étant donné les circonstances exceptionnelles évoquées au paragraphe 4 ci-dessus - le chef de l'exécutif a chargé le Conseil des affaires d'État de demander au Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire d'interpréter ces deux articles en tenant compte de l'intention originelle du législateur. Le Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire a fait connaître son interprétation le 26 juin. Celle-ci (dont le texte est reproduit à l'annexe A) a éclairci deux points :

- Premièrement, conformément à l'article 24 2) 3) de la Loi fondamentale, les ressortissants chinois nés hors de Hong Kong ne peuvent prétendre au droit d'y séjourner que si, au moment de leur naissance, l'un au moins de leurs parents

relevait de l'une des catégories mentionnées à l'article 24 2) 1) ou à l'article 24 2) de la Loi fondamentale, c'est-à-dire de manière générale, qu'il ou elle était né(e) à Hong Kong ou y avait résidé habituellement pendant sept ans;

- Deuxièmement, l'obligation faite par l'article 22 4) de la Loi fondamentale aux résidents de Chine continentale d'obtenir des autorités continentales l'autorisation d'entrer dans la Région administrative spéciale de Hong Kong s'applique aux ressortissants chinois nés hors de Hong Kong de parents résidents permanents de Hong Kong.

7. Les organisations qui ont répondu à l'invitation du Groupe de travail déclarent qu'en demandant l'interprétation du Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire, organe non judiciaire, nous avons d'une certaine manière porté atteinte au principe de la primauté du droit. Nous comprenons leurs raisons mais nous sommes en profond désaccord sur ce point. Nous avons affirmé à maintes reprises – dans le rapport précédent et dans d'autres contextes – que la primauté du droit constituait la base fondamentale de la protection des droits de l'homme. Nous sommes fermement convaincus d'avoir agi de manière parfaitement conforme au respect de la primauté du droit et restons engagés, comme nous l'avons toujours été, à respecter le principe de la primauté du droit ainsi que les fondements sur lesquels il repose.

Indépendance des autorités judiciaires

8. Certains ont également prétendu que le fait d'avoir sollicité une interprétation au Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire avait dépossédé la Cour d'appel suprême de son pouvoir de statuer en dernier ressort et avait porté atteinte à l'indépendance des autorités judiciaires. Tel n'est aucunement le cas. Il est au contraire apparu très clairement que le jugement rendu par la Cour d'appel suprême sur les affaires examinées était et demeurait définitif. La décision de la Cour n'a pas été annulée et les droits des parties requérantes n'ont pas été affectés. En conséquence, la demande d'interprétation n'est pas contraire à l'indépendance dont doivent faire preuve les tribunaux de Hong Kong lorsqu'ils se prononcent, conformément à la loi, sur les affaires dont ils sont saisis. Au contraire comme dans le cas de certaines juridictions de droit civil, l'interprétation permet aux tribunaux de disposer d'une déclaration législative faisant autorité sur l'intention qu'avait le législateur (en l'occurrence l'Assemblée nationale populaire) en élaborant telle ou telle loi ou disposition de loi. Il incombe alors aux tribunaux - conformément au principe de la primauté du droit - de rendre leurs jugements conformément à cette déclaration.

9. Certains se disent préoccupés par la décision de demander une interprétation, craignant que soit ainsi créé un mauvais précédent préjudiciable à la primauté du droit et que le Gouvernement soit incité à demander des interprétations chaque fois que la Cour d'appel suprême rendra une décision qu'il n'approuverait pas. Or, comme le démontrent nos explications des paragraphes 3 à 6 ci-dessus, la décision de demander une interprétation a été prise conformément à la loi et a été nécessaire pour clarifier l'intention qu'avait le législateur en élaborant les articles 22 4) et 22 2) 3) de la Loi fondamentale et pour faire face à un problème qui risquait de mener à la crise. Le chef de l'exécutif a remis au Conseil des affaires d'État un rapport sur l'application des articles 43 et 48 2) de la loi fondamentale, dans lequel il exposait les problèmes rencontrés dans l'application de la loi fondamentale et il demandait de pouvoir bénéficier de l'interprétation du Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire pour résoudre les problèmes.

Le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong a assuré qu'il ne demanderait pas d'autre interprétation du Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire, excepté en cas de situation très exceptionnelle.

Clauses d'exclusion

10. Ces clauses prévoient parfois que certaines décisions administratives sont définitives et ne peuvent pas être contestées avec succès devant les tribunaux. Elles peuvent elles-mêmes être contestées devant les tribunaux et la législation y relative est complexe. L'Association du barreau de Hong Kong s'est demandé si l'existence de ces clauses n'était pas la preuve de la nécessité de relativiser l'affirmation - figurant au paragraphe 29 a) du rapport – selon laquelle, en vertu du principe de la primauté du droit, les décisions administratives doivent pouvoir être contestées avec succès devant les tribunaux. Notre point de vue est que le droit à un jugement équitable et public par un tribunal compétent, indépendant et impartial, tel que le garantit l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est pleinement protégé en droit interne par l'article 10 de la *Bill of Rights Ordinance*. En outre, le Médiateur est compétent pour enquêter sur les allégations de mauvaise gestion administrative en dépit de l'existence de ces clauses (voir le paragraphe 29 ci-après).

Légitimité du Conseil législatif provisoire

11. L'organisation Hong Kong Christian Institute a mis en question la légitimité du Conseil législatif provisoire. Cette question ayant déjà été abordée dans les paragraphes 458 à 460 du précédent rapport, qu'il nous suffise d'ajouter que, depuis la parution de celui-ci, la Cour d'appel suprême a également confirmé la validité constitutionnelle de la création du Conseil législatif provisoire.

Actions policières et primauté du droit

12. En mars 1999, les autorités de police se sont adressées au *Magistrate's Court* afin d'obtenir l'autorisation de perquisitionner six centres du Macau Jockey Club, soupçonnés d'organiser, des jeux d'argent illégaux. L'autorisation a été refusée. Par la suite, les forces de police ont effectué des perquisitions sur la base d'un mandat délivré par un Commissaire de police conformément à l'article 23 de la *Gambling Ordinance* (ordonnance relative aux jeux) (Chap. 148)². L'organisation Human Rights Monitor estime qu'il s'agit là d'une manifestation de mépris à l'égard du jugement des tribunaux.

13. Cette perception est tout à fait naturelle, bien qu'elle procède d'informations incomplètes. Le magistrat a tenu deux audiences sur cette affaire. Lors de la première audience, le 16 décembre 1998, il a invoqué deux raisons justifiant son refus de délivrer un mandat de perquisition. En substance, ces raisons sont les suivantes :

a) Attendu que l'ordonnance relative aux jeux habilite les policiers de rang minimum de commissaire à perquisitionner dans les établissements de jeux et que les activités menées par ces établissements peuvent susciter des doutes, il était inutile de délivrer un mandat de perquisition

² La *Gambling Ordinance* (ordonnance relative aux jeux) autorise les policiers de rang minimum de commissaire à pénétrer dans les établissements de jeux et à y effectuer des perquisitions.

au titre de l'article 50 7) de la *Police Force Ordinance* (ordonnance relative aux forces de police) pour traiter d'activités liées au jeu. Du reste, lors de la seconde audience, tenue le 22 décembre 1998, le magistrat a demandé pour quelles raisons les forces de police n'avaient pas engagé d'appliquer les dispositions envisagées de l'ordonnance relative aux jeux;

b) Le magistrat n'était pas certain que les allégations d'activités illégales de jeu, qui avaient eu lieu en partie en dehors du territoire, soient couvertes par les dispositions relatives aux infractions; le Département de la justice a estimé que cet incident donnait naissance à un point de droit qu'il convenait d'examiner une fois effectuées les perquisitions et à la lumière des preuves ainsi recueillies.

14. Le fait que le magistrat n'ait pas été disposé à délivrer un mandat au titre de l'ordonnance relative aux forces de police ne constituait pas un obstacle juridique à la délivrance par un commissaire de police d'un mandat de perquisition au titre de l'ordonnance relative aux jeux. En outre, compte tenu des observations formulées par le magistrat, rien ne permet d'affirmer que la police aurait agi de manière arbitraire après qu'elle eut conçu des soupçons légitimes sur les activités menées dans les établissements en question.

Article 2 : Garantie à tous les individus des droits reconnus dans le Pacte

Formation des magistrats

15. À Hong Kong, le pouvoir judiciaire s'inscrit dans le cadre de la sphère internationale de la *common law* et suit les décisions des autres juridictions de *common law* dans tous les domaines du droit, y compris le droit relatif aux droits de l'homme.

16. Le Conseil des études judiciaires assure l'éducation et la formation continue des magistrats. Le droit relatif aux droits de l'homme fait partie des nombreux nouveaux domaines prioritaires. Au paragraphe 17 et à l'appendice 6 du précédent rapport, nous avons indiqué au Comité les séminaires relatifs aux droits de l'homme que les magistrats de Hong Kong avaient suivis entre 1992 et 1995. Depuis, les magistrats ont continué à participer à des voyages d'étude et à des séminaires relatifs aux droits de l'homme, tant sur place qu'à l'étranger. En 1996, un juge du tribunal de district a rendu visite à la Commission de l'égalité des chances et aux tribunaux du travail au Royaume-Uni et un juge de la *High Court* (Haute Cour) a assisté au séminaire sur les droits de l'homme organisé par l'Association internationale du barreau à Berlin. La même année, 10 juges et autres membres de la magistrature ont participé à Hong Kong à un séminaire sur la *Bill of Rights*.

17. En 1997, des membres du corps judiciaire de Hong Kong ont suivi à Hong Kong une Conférence sur la *Hong Kong Equal Opportunities Law* (loi relative à l'égalité des chances) envisagée dans une optique internationale et comparative et, à Londres, un séminaire sur les femmes, les droits de l'homme, la culture et la tradition. En 1998, le Conseil des études judiciaires a organisé une série de débats sur le droit administratif à l'intention des magistrats. En juin, des juges et d'autres membres de la magistrature ont participé à la Conférence sur l'application universelle du Pacte international relatif aux droits civils et politiques organisée par l'Association internationale du barreau. En septembre de la même année, plus de 100 juges et membres de la magistrature ont suivi l'allocution du Lord Chancellor, du Royaume-Uni, sur l'élargissement du contrôle judiciaire et la protection des droits de l'homme dans le système

de la séparation des pouvoirs. En novembre, un juge de tribunal de district a participé à un séminaire sur Hong Kong et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

18. En avril 1999, un juge de la *High Court* a présidé une table ronde qui avait pour thème "Augusto Pinochet et la poursuite en justice des auteurs de violations des droits de l'homme – conséquences pour le droit international et Hong Kong". En juillet 1999, un juge permanent de la Cour d'appel suprême a suivi le cinquième Congrès mondial sur le constitutionnalisme, l'universalisme et la démocratie, tenu à Rotterdam. Un séminaire sur l'égalité des chances à l'intention des magistrats et des membres de la magistrature devrait avoir lieu en mars 2000.

La Hong Kong Bill of Rights Ordinance (ordonnance relative à la Déclaration des droits à Hong Kong)

19. L'organisation Justice a soulevé trois points concernant la position de la Chine à laquelle il est fait référence aux paragraphes 14 à 23 du rapport précédent. Il s'agit des points suivants :

a) Paragraphe 14 du rapport : Il nous a été demandé de clarifier ce paragraphe. Celui-ci visait essentiellement à illustrer notre point de vue, à savoir que le jugement rendu dans l'affaire *Tam Hin-ye c. Wu Tai-wai*, - que la *Hong Kong Bill of Rights (Amendment) Ordinance* de 1997 (ordonnance de 1997 portant modification de l'ordonnance relative à la Déclaration des droits) visait à annuler – était concrètement et excessivement académique, ce qui rendait l'ordonnance de 1997 substantiellement superflue;

b) Incertitudes juridiques : les incertitudes sont analysées dans le paragraphe 13 du rapport. L'organisation Justice estime que celles-ci auraient pu être aisément levées par les tribunaux. Or, ces incertitudes étaient tangibles et, ainsi que nous l'avons également expliqué, l'ordonnance était, quoi qu'il en soit, substantiellement superflue;

c) Effet de l'article 39 de la Loi fondamentale : l'organisation précitée demande au Gouvernement d'indiquer quel effet, selon lui, a l'article 39 sur les actions entre acteurs non gouvernementaux. Nous estimons que cette question est du ressort des tribunaux et qu'il leur appartient de se prononcer à cet égard au cas par cas.

Commission des droits de l'homme

20. Certaines observations reçues soulignent la nécessité de mettre en place une Commission des droits de l'homme. Les paragraphes 25 et 26 du rapport expliquent au Comité des droits de l'homme notre position à cet égard – bien connue des membres du Groupe de travail du Conseil législatif. Nous n'avons rien à ajouter à ce qui figure déjà dans ces paragraphes.

Plaintes contre la police

21. Certains prétendent que les nouvelles mesures adoptées décrites au paragraphe 56 du précédent rapport ne répondent pas à la préoccupation soulevée par le fait que les enquêtes concernant les plaintes contre la police demeurent confiées à la police. Nous nous opposons à ce que les enquêtes de ce type soient menées par du personnel n'appartenant pas à la police pour des raisons pratiques. L'une d'entre elles est que – outre son rôle en matière d'enquêtes – le Bureau des plaintes contre la police joue un rôle "prophylactique" s'agissant des incidents

ou des pratiques pouvant donner lieu à des plaintes. En d'autres termes, le Bureau analyse et évalue la tendance des plaintes et identifie les problèmes ou les lacunes touchant les procédures administratives et les méthodes opérationnelles. Des personnes n'appartenant pas à la police ne pourraient pas remplir ce rôle de manière efficace car elles ne disposeraient ni des connaissances ni de l'expérience requises. En outre, étant donné qu'il est composé de fonctionnaires de police, le Bureau des plaintes est à même d'assurer rapidement la liaison avec les différents services de police et de prévenir efficacement les comportements pouvant donner lieu à des plaintes ainsi que de s'assurer que ceux-ci seront sanctionnés par la hiérarchie. Nous estimons également que des personnes autres que des fonctionnaires de police ne mèneraient pas l'enquête aussi efficacement et effectivement que le Bureau des plaintes pour les raisons suivantes :

a) Les plaintes contre la police concernent souvent des violations alléguées du droit pénal ou des procédures ou mesures disciplinaires appliquées par la police; les personnes n'appartenant pas à la police n'auraient ni l'expertise, ni les connaissances ni les compétences requises pour enquêter sur des affaires de cette nature;

b) La plupart des plaintes déposées concernent des allégations d'infractions pénales et, en moyenne, 34,8 % des plaintes sont liées à des affaires en instance de jugement au moment de leur dépôt; dans ces circonstances, il serait inapproprié de confier ces enquêtes à des personnes autres que des fonctionnaires de police.

22. Le Parti démocrate a déclaré que le Conseil indépendant d'investigation des plaintes contre la police n'avait en réalité aucun pouvoir. Il cite à cet égard l'exemple de la plainte déposée contre la police pour son attitude lors des manifestations organisées lors de la cérémonie de réunification du 30 juin 1997. Or, comme nous l'avons souligné dans le paragraphe 386 de notre rapport, le Conseil indépendant d'investigation des plaintes contre la police a contesté les conclusions auxquelles était parvenu le Bureau des plaintes contre la police sur cette affaire et le Directeur général de la police a immédiatement accepté les recommandations du Conseil. Ceci témoigne clairement de l'indépendance et de l'impartialité du Conseil ainsi que du rôle important qu'il joue d'examen des plaintes contre la police.

23. Le Parti démocrate évoque également le faible taux de participation des membres du Conseil au Système d'observateurs du Conseil indépendant d'investigation des plaintes contre la police. Nous reconnaissons que le taux de participation au Système n'est pas aussi élevé que nous le souhaiterions et qu'il doit être accru. Il convient toutefois de noter que le Système d'observateurs n'est qu'un moyen parmi d'autres permettant aux membres du Conseil indépendant de superviser les enquêtes du Bureau des plaintes contre la police. A titre d'exemple, lorsqu'ils examinent des rapports d'enquête, les membres du Conseil indépendant peuvent demander au Bureau des plaintes d'éclaircir certains points et ils peuvent également, dans l'exercice de leurs fonctions, interroger des témoins. En outre, depuis le 1^{er} septembre 1999, le Système d'observateurs s'est élargi grâce à la nomination en tant qu'observateurs civils de 29 membres retraités du Conseil indépendant d'investigation des plaintes contre la police et d'autres responsables communautaires - tels que les présidents des commissions de district de lutte contre le crime (*District Fight Crime Committee*).

24. L'organisation Human Rights Monitor considère que le nombre de plaintes fondées retenues contre la police est faible tandis que le nombre de plaintes retirées est élevé, ce qui, selon elle, ferait douter de la crédibilité et de l'efficacité du système mis en place.

25. Cette affirmation sous-entend qu'il existerait des paramètres universellement reconnus pour juger de l'efficacité des dispositifs d'examen des plaintes contre la police. En d'autres termes, cette organisation semble considérer que ces dispositifs devraient engendrer un nombre donné de plaintes fondées, un nombre donnée de plaintes retirées, etc. Il n'existe naturellement pas de paramètres de ce type et le taux de plaintes fondées ne constitue certainement pas un paramètre fiable pour l'excellente raison que, comme tout individu, les fonctionnaires de police ont le droit d'être présumés innocents tant que la preuve de leur culpabilité n'a pas été apportée.

26. De ce point de vue, les taux de retrait des plaintes ne sont pas non plus des indicateurs très utiles. Penser le contraire sous-entendrait que les plaintes sont retirées sous la pression. Nonobstant la présomption d'innocence, le système mis en place à Hong Kong exige des enquêteurs qu'ils vérifient auprès des plaignants les raisons qu'ils avancent pour retirer leur plainte. Lorsqu'un enquêteur estime qu'une plainte sur le point d'être retirée est probablement fondée, il fait savoir à l'intéressé que malgré le retrait de sa plainte, l'enquête pourra se poursuivre. Les raisons les plus communément évoquées pour retirer une plainte sont les suivantes :

- a) La plainte vise un fait mineur et a été déposée sous le coup de l'émotion;
- b) L'objectif principal du dépôt était uniquement d'attirer l'attention d'un fonctionnaire de police de haut rang; ou
- c) Le requérant ne souhaite pas prendre du temps pour participer à l'enquête.

Le Bureau du Médiateur

27. Dans sa communication, l'organisation Human Rights Monitor dit douter de l'indépendance du Bureau du Médiateur. Selon cette organisation, les dispositions de l'*Ombudsman Ordinance* (ordonnance relative au Médiateur) (chapitre 397) empêcheraient, le Médiateur d'agir de façon indépendante et efficace pour la défense des droits de l'homme. Plus précisément, Human Rights Monitor déclare que cette ordonnance contient des "exceptions vagues et étendues" limitant la compétence du Médiateur telle que notamment l'obligation de réserve du Médiateur concernant les enquêtes ou les plaintes. Du point de vue de cette organisation, cette exigence est contraire aux Principes de Paris.

28. Au sujet de ce dernier point, les Principes de Paris, comme le Comité n'est pas sans le savoir, ont trait à la création, au champ d'action et au fonctionnement des commissions nationales des droits de l'homme. En tant que tels, ils n'ont pas à être invoqués dans le cadre d'une discussion relative au Bureau du Médiateur qui n'est pas – et n'a jamais eu pour vocation d'être – une commission des droits de l'homme. Le rôle du Bureau du Médiateur est expliqué au paragraphe 29 ci-dessous.

29. Rôle : le rôle du Médiateur est de renforcer et d'appuyer les services créés pour examiner les plaintes et non de s'y substituer. Le chapitre 397 de l'ordonnance relative au Médiateur donne à celui-ci toute latitude pour décider d'entreprendre ou de poursuivre une enquête. L'article 7 2) de cette même ordonnance dispose que les pouvoirs conférés au Médiateur "doivent être exercés conformément aux dispositions de ladite ordonnance". Ces pouvoirs peuvent toutefois être exercés "nonobstant toute disposition législative prévoyant que toute décision est définitive et

qu'aucun recours ne peut être formé à son encontre ou qu'aucune procédure ou décision d'une instance quelle qu'elle soit ne peut être contestée, révisée, infirmée ou remise en cause". Le Médiateur dispose ainsi d'un pouvoir d'enquête sur les procédures et les décisions "protégées" par les "clauses d'exclusion" (voir le paragraphe 10 ci-dessus).

30. Indépendance : le Médiateur est indépendant du pouvoir exécutif. Il est chargé d'enquêter sur les plaintes découlant de décisions, de recommandations, de mesures ou d'omissions de l'administration et fait directement rapport au chef de l'exécutif. Lorsqu'il estime qu'une grave irrégularité ou injustice a été commise, le Médiateur peut présenter au chef de l'exécutif un rapport spécial qui, conformément à l'ordonnance relative au Médiateur, devra être transmis au Conseil législatif. Le champ d'action du Médiateur s'étend à la quasi-totalité des départements gouvernementaux, à l'exception de la police et de la Commission indépendante de lutte contre la corruption, qui sont soumis à la surveillance d'autres organes de contrôle (par. 44 à 45 de la Partie I du rapport et 49 à 51 de la Partie II). Le Médiateur est toutefois compétent à l'égard de la police et de la Commission pour ce qui est de l'exercice de leurs fonctions, administratives dans le cadre du Code d'accès à l'information.

31. Obligation de réserve : l'article 15 de l'ordonnance relative au Médiateur exige de celui-ci ainsi que de ses collaborateurs qu'ils respectent une obligation de réserve pour tout ce qui a trait aux enquêtes ou aux plaintes dont le Bureau du Médiateur est saisi. L'objectif est de protéger la vie privée et les intérêts des requérants afin que ceux-ci apportent leur confiance au système mis en place et se sentent efficacement protégés par lui. Le caractère nécessaire de cette disposition est à nos yeux évident.

Aide juridique

32. Le Parti démocrate, notamment, a exhorté le Gouvernement à faire du Département de l'aide juridictionnelle un service indépendant du Gouvernement. Il estime que les procédures de traitement des affaires concernant des dommages corporels, des demandes de divorce et des indemnisations liées au travail menées par le Département sont démesurément longues. Le Parti démocrate estime également qu'une aide juridique devrait être offerte dans les affaires soumises au Coroner.

33. Analyse de ces questions point par point :

a) **L'indépendance** : nous estimons que le système d'aide juridique est juste et indépendant. La *Legal Aid Ordinance* (ordonnance relative à l'aide juridictionnelle) stipule que le Directeur du Département de l'aide juridictionnelle doit examiner chaque cas séparément. Toute personne dont la demande d'une aide juridique a été refusée ou qui s'estime lésée pour quelque raison que ce soit peut saisir la justice. Le Conseil des services d'aide juridique a récemment proposé la création d'une autorité indépendante en matière d'aide juridique. Nous avons examiné les propositions qu'il a formulées à la lumière, notamment, de l'expérience acquise dans ce domaine par d'autres pays. Nous sommes parvenus à la conclusion que la mise en place d'une telle instance contribuerait peut-être à accréditer le sentiment de son indépendance mais qu'elle ne constituerait pas concrètement une avancée. Le financement de l'aide juridique ne doit pas être restreint, et le système doit permettre de veiller à ce que nul ne soit privé d'un jugement équitable, en raison de son manque de ressources. C'est exactement ce que le système actuel garantit. L'expérience constatée dans d'autres pays, a montré que lorsque le système d'aide

juridique devient financièrement indépendant du Gouvernement, ce dernier cesse de garantir un financement illimité, ce qui rend les nouveaux organes "indépendants" tributaires de leurs sources de financement au détriment potentiel de leurs clients. Nous nous retrouverions nous aussi dans cette situation pour la bonne raison qu'aucun gouvernement responsable ne peut raisonnablement donner carte blanche à une institution échappant aux mécanismes de contrôle des dépenses du secteur public. Notre objectif principal est de faire en sorte que le système d'aide juridictionnelle fonctionne de manière efficace et que les bénéficiaires reçoivent l'aide dont ils ont besoin. Le système actuel de financement ouvert répond parfaitement à cet objectif;

b) **Durée de traitement des affaires** : selon les statistiques récentes, 97 % des affaires de divorce et 87 % des demandes d'indemnisation liées au travail ont été traitées en l'espace de trois mois. Ce taux est supérieur à celui de 80 % que le Département s'était engagé à atteindre dans les mêmes délais. Les affaires de dommages corporels sont plus longues à traiter en raison des dossiers médicaux et autres documents attestant de l'étendue des dommages que le Département doit obtenir. Le Département n'est actuellement pas en mesure de traiter plus de 65 % de ce type d'affaires par trimestre. Il s'efforce d'améliorer son efficacité dans ce domaine;

c) **L'aide juridique accordée pour les affaires portées devant la Coroner's court** : un projet de loi a été soumis dans le but de mettre en œuvre les propositions formulées en 1997 lors de l'examen des politiques d'aide juridictionnelle. Ce texte vise notamment à habiliter le Directeur du Département de l'aide juridictionnelle à octroyer une aide juridique au parent le plus proche d'une personne décédée dans les affaires d'intérêt public majeur, que celles-ci soient ou non assorties de demandes d'indemnisation. Ce texte permettra également au service de la permanence juridique d'offrir une aide aux personnes risquant de faire l'objet de poursuites pénales pouvant déboucher sur une peine d'emprisonnement ou une perte de capacité de gain du fait de leurs dépositions au cours de l'enquête. L'avocat ainsi rémunéré pourra suivre le déroulement de l'enquête, afin de protéger les intérêts de son client et demander le contre-interrogatoire des témoins.

34. La question de l'aide juridictionnelle est examinée plus en détail dans les paragraphes 93 et 94 ci-dessous, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 14 du Pacte.

L'adaptation des lois

35. L'organisation Justice indique que le rapport n'expose pas les raisons justifiant une opposition à l'amendement de l'article 66 de l'*Interpretation of Clauses Ordinance* (ordonnance relative à l'interprétation des clauses) (chapitre premier de la législation de la Région administrative spéciale de Hong Kong). Nous estimions – et estimons toujours – que le paragraphe 29 du rapport (partie 1) explicitait l'essentiel de nos objections en la matière puisqu'il était dit que selon certains commentateurs, un tel amendement avait porté atteinte au principe de l'égalité devant la loi, qui est l'un des principes clefs sous-tendant celui de la primauté du droit.

36. L'objectif du processus d'adaptation des lois est simplement de veiller à ce que les lois en vigueur à Hong Kong soient conformes à la Loi fondamentale et au statut de Hong Kong en tant que Région administrative spéciale de la République populaire de Chine. Lorsque des irrégularités sont constatées au cours du processus, les lois en question sont remaniées

de manière appropriée. L'article 66 de l'ordonnance relative à l'interprétation des clauses (chapitre premier) a été ainsi adaptée en vue simplement de protéger et d'adapter un principe qui s'applique dans la quasi-totalité des juridictions de *common law* et qui concerne la force obligatoire des lois. Prétendre que l'article 66 (adapté) de cette ordonnance est non conforme à la Loi fondamentale relève, de notre point de vue, d'une conception erronée.

Article 3 : Égalité des droits des femmes et des hommes

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

37. Il nous a été instamment demandé de mettre en œuvre la recommandation du Comité de l'ONU sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en créant "un mécanisme central de haut niveau" en faveur des femmes. Nous étudions soigneusement l'ensemble des recommandations formulées par ce Comité, y compris celle relative à la création de ce "mécanisme".

Sex Discrimination Ordinance (ordonnance relative à la discrimination sexuelle)

38. La Commission de l'égalité des chances a proposé d'apporter des amendements à l'ordonnance relative à la discrimination sexuelle et à la *Disability Discrimination Ordinance* (ordonnance relative à la discrimination fondée sur l'invalidité). Ces propositions font actuellement l'objet d'un examen minutieux et des informations supplémentaires ont été demandées à la Commission de l'égalité des chances. Certaines de ces propositions ayant toutefois des implications importantes tant sur le plan politique que juridique, nous aurons besoin de davantage de temps pour les examiner.

Égalité des droits dans l'éducation

39. Des commentateurs se sont déclarés préoccupés par des informations récentes faisant état d'un risque de discrimination dans le système d'attribution de places dans les établissements d'enseignement secondaire. Ce système a été conçu conformément à un certain nombre de principes établis dans le domaine de l'enseignement et dans le souci de l'intérêt général des élèves. L'intention n'a jamais été d'instituer une discrimination et que, tel puisse être le cas dans la pratique nous préoccupe également. Nous étudions de près le rapport officiel d'enquête de la Commission de l'égalité des chances et le système d'attribution des places sera réexaminé à la lumière des conclusions de ce rapport. Dans l'intervalle, la politique du Gouvernement est de garantir qu'aucune discrimination fondée sur le sexe ne soit exercée entre les élèves. Les programmes scolaires recommandés par le Département de l'éducation n'ont pas d'orientation sexospécifique.

40. Certains ont également jugé préoccupant le fait que deux matières – conception et technologie et économie domestique – semblent enseignées dans la pratique selon des critères fondés sur le sexe. Si tel est le cas, ce phénomène ne résulte pas de la politique du Gouvernement. Il s'agit plutôt d'une pratique existant dans certains établissements influencés par les principes traditionnels. Le Gouvernement rappelle régulièrement aux établissements scolaires que les élèves des deux sexes doivent avoir accès dans des conditions d'égalité à ces enseignements, ainsi qu'à tous ceux qui sont dispensés.

Placer la Commission de l'égalité des chances sous la compétence du Médiateur

41. La Commission de l'égalité des chances a déclaré souhaiter relever de la compétence du Médiateur, ce qui ne soulève aucune objection de notre part. Toutefois, la Commission de l'égalité des chances étant un organe statutaire indépendant, nous suggérerons au Médiateur qu'il examine cette possibilité directement avec la Commission.

Article 4 : Danger public exceptionnel

42. Se référant aux paragraphes 93 à 95 du rapport, le Comité s'est interrogé sur le point de savoir dans quelle mesure l'article 18 de la Loi fondamentale était compatible avec l'article 4 du Pacte et comment les droits non susceptibles de dérogation seraient protégés en cas de situation exceptionnelle. À cet égard, les organisations Justice et The Frontier se disent peu convaincues par l'affirmation contenue au paragraphe 96 du rapport, à savoir qu'en cas d'état d'exception, l'article 18 de la Loi fondamentale serait lu en conjonction avec l'article 39, de sorte que des mesures de dérogation ne pourraient être prises que dans la stricte mesure où la situation l'exigerait. L'Association des journalistes de Hong Kong (The Hong Kong Journalists Association) estime qu'il devrait exister un mécanisme de contrôle législatif de la capacité du pouvoir exécutif de proclamer l'état d'exception. L'organisation the Frontier recommande que l'*Emergency Regulations Ordinance* (ordonnance relative aux règlements d'exception) soit modifiée afin d'être mise en conformité avec l'article 4 du Pacte. Pour répondre à ces observations, il est nécessaire d'examiner d'une part le pouvoir du Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong d'imposer des règlements d'exception et d'autre part, le pouvoir du Gouvernement populaire central d'appliquer des lois nationales sur le territoire de la Région administrative spéciale.

Règlements d'exception

43. L'ordonnance relative aux règlements d'exception habilite le Chef de l'exécutif à adopter, pour toute situation qu'il considère comme une situation d'exception ou de danger public, les règlements qu'il juge souhaitables dans l'intérêt national. Bien que ce pouvoir semble très vaste, il est soumis à l'article 39 de la Loi fondamentale qui garantit l'application des dispositions du Pacte à Hong Kong. Ainsi, tout règlement susceptible d'être édicté en cas de situation exceptionnelle au titre de cette ordonnance devra être conforme aux dispositions de l'article 4 du Pacte. En d'autres termes, des mesures de dérogation aux droits consacrés par le Pacte ne pourront être prises que dans la stricte mesure où la situation l'exigerait. En outre, aucune dérogation n'est autorisée concernant les articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18. Les règlements d'exception seraient dans ce cas considérés comme une législation subsidiaire et, à ce titre, soumis au contrôle du Conseil législatif.

Lois nationales

44. Compte tenu du pouvoir conféré au Chef de l'exécutif pour appliquer des règlements locaux en cas de situation d'exception, il est peu probable que le Gouvernement populaire central ait à invoquer l'article 18 4) et à appliquer les lois nationales pertinentes dans la Région, excepté en cas de situation extrême. De plus, comme indiqué au paragraphe 96 du rapport, l'article 18 4) devrait alors être lu en conjonction avec l'article 39. La Loi fondamentale doit être considérée comme un tout et les divers articles qui la composent ne doivent pas être interprétés indépendamment des autres articles pertinents.

Article 6 : Droit à la vie

Plaintes impliquant des services soumis à discipline, autres que les services de police

45. L'Association du barreau juge le paragraphe 46 du rapport partiellement inexact pour ce qui est du "rôle limité des juges de l'application des peines" et de l'absence de système indépendant d'inspection pénitentiaire. Nous n'estimons pas que les juges de l'application des peines aient un rôle limité. Chaque année, en moyenne, ces juges reçoivent plus de 200 plaintes de détenus incarcérés dans des établissements pénitentiaires, chiffre qui laisse penser que les prisonniers ont confiance dans un système qu'ils jugent efficace. Il existe également d'autres voies de recours, parmi lesquelles le Chef de l'exécutif, les membres du Conseil législatif, le Médiateur et le Groupe d'examen des plaintes de l'administration pénitentiaire.

Décès en garde à vue

46. De l'avis de l'Association du barreau, les informations contenues dans les paragraphes 103 à 105 du rapport devraient être actualisées. Les paragraphes ci-dessous répondent à cette demande.

47. Entre le 1er juillet 1998 et le 31 août 1999, cinq personnes sont décédées alors qu'elles étaient en garde à vue : une en 1998 et quatre en 1999. Il a été conclu à un suicide dans l'un de ces cas. Dans un autre cas, le jury a conclu que le décès était dû à une overdose d'héroïne. Concernant l'un des trois autres cas, le Coroner a demandé l'ouverture d'une enquête sur le décès, qui devrait avoir lieu début novembre 2000. Les enquêtes se poursuivent concernant les deux autres cas.

48. Au paragraphe 105 du rapport, il était indiqué que quatre des enquêtes ouvertes suite à des décès en garde à vue étaient en cours. Dans l'un des cas, l'enquête a conclu à un meurtre et le fonctionnaire de police reconnu coupable des faits a été placé dans un centre psychiatrique pour une durée indéterminée. Dans deux des autres cas, l'enquête a conclu à un suicide et, dans le dernier cas, à une mort accidentelle.

49. L'organisation Human Rights Monitor considère que les enquêtes soumises au Coroner concernant des décès en garde à vue sont compromises du fait qu'elles sont menées par la police. Elle estime que ces enquêtes doivent être confiées à un organe indépendant. Nous ne sommes pas d'accord sur ce point. Les enquêtes concernant les décès en garde à vue ne sont pas menées par le poste de police dans lequel le décès a eu lieu mais par une équipe séparée, d'un niveau supérieur, par exemple une équipe au niveau régional. Si nécessaire, l'enquête peut être effectuée par une équipe d'une autre région. Ces dispositions permettent d'assurer l'impartialité de l'enquête.

50. S'il le juge nécessaire, le Coroner peut demander des éclaircissements ou des informations supplémentaires au sujet du rapport de décès que lui a transmis la police. En vertu de l'article 4 (ga) de la *Police Force Ordinance* (ordonnance relative aux services de police) (chap. 232) qui fait obligation à la police d'aider les coroners à s'acquitter de leurs fonctions et à exercer leurs pouvoirs conformément à la *Coroners Ordinance* (ordonnance relative aux coroners) (chap. 504), les fonctionnaires de police doivent alors coopérer avec le Coroner. En outre, conformément à l'article 12 de cette ordonnance, les coroners peuvent demander

le point de vue d'experts indépendants. En vertu du même article, s'il estime qu'une personne est en mesure d'apporter des preuves matérielles lors d'une enquête sur un décès, le Coroner peut citer celle-ci à comparaître devant lui comme témoin. De plus, l'article 15 3) de ce même texte autorise le coroner à demander au Directeur général de la police de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de garantir que les enquêtes concernant les décès en garde à vue soient menées de manière indépendante et impartiale. Rien ne permet de supposer que tel n'est pas le cas.

Article 7 : Interdiction de la torture ou des traitements inhumains ainsi que des expériences non consenties

51. Quelque 13 immigrants dont le permis de séjour était échu ont déposé plainte auprès du Conseil législatif pour le traitement qu'ils avaient subi lors de leur détention, les 30 et 31 mars 2000, par le personnel d'immigration. Le Département de l'immigration, la police et l'Administration pénitentiaire ont enquêté sur ces plaintes. Leurs conclusions – qui ont été avalidées par le Secrétariat à la sécurité – ont été transmises au Conseil législatif le 5 août. Deux des 13 intéressés ont refusé d'être interrogés, trois ont indiqué durant l'interrogatoire n'avoir aucune plainte à formuler et un autre a indiqué que son cas était mineur et qu'il ne souhaitait pas poursuivre la procédure. Les sept autres personnes ont maintenu leur plainte.

52. Les départements concernés ont jugé les plaintes infondées tout en reconnaissant néanmoins que durant un jour ou deux, lors de leur détention au Centre Mau Tau Kok, les plaignants n'avaient en effet pu disposer ni de pâte dentifrice ni de brosse à dents. Cette pénurie était due à l'accroissement soudain du nombre de détenus dans ce centre. Des mesures ont été prises afin qu'à l'avenir les produits de première nécessité de ce type soient disponibles en quantités suffisantes et que les centres soient régulièrement réapprovisionnés.

53. La plainte qui a suscité la plus grande préoccupation concernait l'obligation des détenus de se soumettre à une fouille corporelle. Les faits sont les suivants : selon les procédures établies, tous les détenus sont soumis à une fouille corporelle à leur arrivée au centre de détention afin de vérifier qu'ils n'ont pas dissimulé d'arme. La fouille est une mesure essentielle pour la sécurité des détenus et du personnel.

Cas de mauvais traitements par la police

54. L'Association du barreau, se référant au paragraphe 117 du rapport, estime que la police et le Département de la justice devraient être en mesure de tenir un registre des affaires relatives à des mauvais traitements infligés durant l'audition préliminaire des témoins et des jurés soumises aux tribunaux. Il serait techniquement possible de connaître le nombre de fois où les tribunaux sont appelés à se prononcer sur de telles affaires ainsi que le nombre de jugements ainsi rendus. Toutefois, pour les raisons exposées ci-après, les statistiques ainsi obtenues risqueraient de donner une impression erronée et exagérée de la mesure dans laquelle les tribunaux ont jugé abusives les actions policières.

55. Lorsqu'ils se prononcent sur la recevabilité des aveux après la procédure d'examen préliminaire des témoins et des jurés, les tribunaux ne sont pas légalement tenus d'explicitement les raisons pour lesquelles ils les ont jugés recevables ou non. Dans le cas où les aveux sont jugés irrecevables, la plupart des tribunaux se contentent d'indiquer que la déclaration n'est pas jugée

recevable car l'accusation n'a pas prouvé, au-delà de tout doute raisonnable, qu'elle a été faite de plein gré. L'exposé détaillé des motifs d'une décision relève plus de l'exception que de la règle. Dans les rares cas où les motifs sont exposés en détail, le tribunal ne déclare généralement pas qu'il accepte les allégations d'abus de la part de la police. La plupart du temps, il se contente d'indiquer qu'il a des doutes concernant la véracité de la version de la police et/ou – puisqu'il se peut que les allégations d'un prévenu ne soient pas totalement infondées – qu'il ne serait donc pas prudent d'admettre en tant qu'élément de preuve les aveux recueillis.

56. Les fois (également rares) où un tribunal indique soit qu'il accepte une allégation d'abus, soit estime que celle-ci peut être fondée, le juge, le procureur ou l'avocat de la défense demande en général à la police de poursuivre l'affaire. Toutefois, habituellement, le Bureau des plaintes contre la police est déjà informé de l'affaire en raison de la plainte avant jugement déposée par l'inculpé ou ses avocats. Le Bureau des plaintes tient un relevé des plaintes avant jugement ainsi que des communications des tribunaux mais celles-ci ne sont pas distinguées à des fins statistiques. Les chiffres sont les suivants :

Année	Nombre de plaintes pour voies de fait
1996	72
1997	58
1998	81
1999	138
(au 30 juin)	

Inculpations de fonctionnaires de police et mesures disciplinaires prises à leur encontre

57. Se référant aux paragraphes 114 à 117 du rapport, l'organisation Human Rights Monitor estime (p. 16 de sa communication) que notre résumé des faits est inexact. Elle affirme également que les fonctionnaires de police impliqués dans cette affaire auraient dû être poursuivis en application de la *Crimes (Torture) Ordinance* (ordonnance relative aux infractions (torture)). Nous ne pouvons pas accepter cette affirmation. Nous estimons que le résumé de l'affaire tel qu'il a été présenté récapitulait l'essentiel des faits et décrivait de manière mesurée les événements en question. Nous maintenons également notre analyse ainsi que les raisons - telles qu'elles apparaissent dans les paragraphes 115 et 116 du rapport - pour lesquelles il convenait d'engager des poursuites en vertu de l'ordonnance relative aux crimes commis à l'encontre de la personne et non de l'ordonnance relative aux infractions (torture).

Article 9 : Liberté et sécurité de la personne

Poursuites en Chine continentale pour crimes commis à Hong Kong et négociations en matière d'accords de remise de détenus

58. Deux affaires survenues à la fin de 1998 et en 1999 ont connu un fort retentissement. Dans les deux cas, les prévenus ont été arrêtés, jugés et exécutés en Chine continentale. Dans l'un des cas, les prévenus – parmi lesquels des résidents de Hong Kong – avaient commis des crimes tant en Chine continentale qu'à Hong Kong. Les tribunaux de Chine continentale ont jugé de l'affaire en raison du fait que les délits avaient été commis ou prémédités en Chine continentale. L'autre affaire concernait un résident de Chine continentale poursuivi pour le meurtre de cinq personnes à Hong Kong, bien que les assassinats aient été prémédités et le produit du crime ait été écoulé

en Chine continentale. Certains commentateurs se sont demandé si les tribunaux de Chine continentale étaient compétents pour traiter de l'affaire. Cette question devait être traitée par les tribunaux de Chine continentale en vertu des lois chinoises. Si les suspects avaient été arrêtés à Hong Kong, ils auraient été jugés par les tribunaux de Hong Kong. Le système de la compétence concurrente existe dans le monde entier.

59. Certains estiment que nous aurions dû demander l'extradition des accusés dans cette affaire. Cela était impossible en raison de l'absence d'accord d'extradition entre la Chine continentale et la Région administrative spéciale de Hong Kong. Le Gouvernement de la Région ne disposait donc d'aucune base légale pour pouvoir demander l'extradition des intéressés.

60. Amnesty International estime que ces deux affaires relèvent davantage des articles 2, 6 et 7 du Pacte que de l'article 9. Plus précisément :

a) Amnesty International invoque l'article 2 du Pacte au motif que les résidents de Chine continentale qui commettent des crimes à Hong Kong pourraient être poursuivis à la fois en vertu du droit pénal continental et de la législation en vigueur à Hong Kong, ce qui ne serait pas le cas pour les personnes ne résidant pas en Chine continentale. Or si telle est réellement la situation, cela signifierait simplement que certaines personnes à Hong Kong relèvent de juridictions dont les lois ont une portée extraterritoriale échappant au contrôle du Gouvernement de la Région, ce qui n'impliquerait pas de violation de l'article 2 du Pacte;

b) L'article 6 est invoqué car les personnes concernées ont été exécutées. Il convient de noter que les condamnés ont été exécutés conformément aux lois en vigueur dans la juridiction où ils ont été jugés. Cela n'a pas affecté la situation à Hong Kong (où la peine capitale n'existe pas);

c) L'article 7 est invoqué apparemment parce qu'Amnesty International considère la peine capitale comme une peine ou un traitement cruel et inhumain. Là encore, l'affaire a été jugée conformément aux lois de la juridiction dans laquelle les personnes concernées ont été reconnues coupables et condamnées.

Article 10 : Droit des personnes privées de leur liberté d'être traitées avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine

Règlement pénitentiaire

61. Se référant au paragraphe 185 du rapport, l'Association du barreau déclare que le Secrétariat à la sécurité ne peut être considéré comme un "organe de recours indépendant" auprès duquel les détenus peuvent interjeter appel des décisions du Directeur de l'administration pénitentiaire. Il convient de rappeler à cet égard qu'avant la modification en 1996 du règlement pénitentiaire, les détenus ne pouvaient interjeter appel des décisions les concernant qu'auprès du Directeur de l'administration pénitentiaire. Le règlement modifié en 1996 offre désormais aux détenus une nouvelle voie de recours en leur permettant de s'adresser au Secrétariat à la sécurité, lequel est tenu d'examiner chaque cas de manière impartiale. Le Secrétariat est "indépendant" dans le sens où l'administration pénitentiaire et ses agents lui sont subordonnés et il n'est lié à eux ni sur le plan personnel ni sur celui de la culture institutionnelle.

Réinsertion des délinquants

62. L'Association du barreau se demande si les dispositions de la *Rehabilitation of Offenders Ordinance* (ordonnance relative à la réinsertion des délinquants) (chap. 297) ne sont pas discriminatoires à l'égard des délinquants aisés dans la mesure où le montant de l'amende fixé constitue un élément pertinent pour décider si les intéressés peuvent bénéficier de cette ordonnance. L'Association demande également si les délinquants aisés peuvent être soumis à des amendes plus élevées que les autres pour des délits similaires. Le montant de l'amende n'est pas le seul élément pris en considération dans l'application de l'ordonnance : ses dispositions s'appliquent également aux délinquants condamnés à une peine de prison de trois mois au plus. Dans la pratique, le système de réinsertion des délinquants institué par cette ordonnance a bien fonctionné pendant les 13 ans qui ont suivi son adoption. Les plafonds fixés (tant pour les amendes que pour la durée des peines de prison) ont été approuvés par le Conseil législatif après un examen approfondi. Ils ne sont pas arbitraires et ne visent pas à exercer une discrimination à l'encontre des délinquants fortunés. Bien qu'en effet les tribunaux puissent être amenés à considérer les ressources dont dispose l'intéressé lorsqu'ils fixent le montant de l'amende, il est également tenu compte d'autres facteurs plus importants, tels que la gravité du délit commis, le degré du préjudice subi par la victime et l'élément de dissuasion que les tribunaux entendent apporter en prononçant la peine. La situation envisagée par l'Association du barreau est théoriquement possible mais – à notre connaissance – elle ne s'est jamais produite concrètement. Néanmoins, nous examinerons avec soin les préoccupations de l'Association du barreau.

Le système des juges de l'application des peines

63. L'Association du barreau estime que le paragraphe 208 du rapport (relatif aux fonctions des juges de l'application des peines) aurait été plus crédible s'il avait comporté des statistiques concernant les mesures prises. Nous appuyons cette remarque. Entre le 1er avril 1998 et le 31 mars 1999, les juges de l'application des peines ont demandé l'ouverture d'enquêtes concernant 90 affaires (ce qui représente environ 35 % du nombre total de plaintes). Ils ont agi de leur propre initiative et sans transmettre ces plaintes pour suivi aux institutions concernées. Ils ont personnellement enquêté sur chaque cas et ils ont dû notamment à cette fin recueillir des informations auprès du personnel pénitentiaire et étudier divers dossiers et documents pertinents.

64. L'Association du barreau et l'organisation Human Rights Monitor ont toutes deux demandé si les détenus pouvaient s'entretenir avec les juges de l'application des peines sans être écoutés par le personnel de l'administration pénitentiaire. Le règlement³ veut effectivement que, normalement, un agent pénitentiaire, occupant un rang minimum de surveillant en chef accompagne les juges de l'application des peines lors de leurs visites et conduise les détenus qui le souhaitent devant eux. L'intention n'est pas de dissuader les détenus de signaler certains faits, de déposer plainte ou d'intervenir dans l'entretien entre juges et détenus. L'objectif est plutôt d'informer les juges, de répondre à leurs questions et d'assurer la sécurité de la prison, des détenus et des juges eux-mêmes. Les juges peuvent toutefois, s'ils le souhaitent, s'entretenir en privé avec les détenus. Des lieux adaptés (pièces où les personnes peuvent être vues mais non entendues par le personnel de surveillance) existent dans tous les établissements pénitentiaires.

³ Article 117 du règlement pénitentiaire.

65. L'Organisation Human Rights Monitor déclare que les juges de l'application des peines n'ont pas de formation ou d'expérience spécifique concernant les questions carcérales et que par conséquent, ils sont mal préparés pour enquêter de manière approfondie sur les conditions carcérales. Pour cette organisation, le système dans son ensemble souffre d'un grave manque de suivi. Nous reconnaissons que tous les systèmes peuvent être améliorés. Du reste, il y a peu, le système des juges de l'application des peines a été revu en collaboration avec les juges eux-mêmes. Plusieurs améliorations ont été apportées à ce système sur la base des conclusions auxquelles nous sommes parvenus. L'une d'elles consiste à garantir qu'à l'avenir les juges pourront se rendre plus régulièrement dans les établissements (ou types d'établissement) de leur choix et qu'ils pourront donner suite aux plaintes formulées et aux questions soulevées lors de leurs visites précédentes. Une lettre d'information est publiée chaque trimestre à l'intention des juges de l'application des peines pour les informer sur le système de visites et les tenir au courant des faits nouveaux concernant leurs fonctions. Des réunions d'information sont organisées annuellement à l'intention des juges nouvellement nommés et des séminaires ont lieu, selon les besoins, pour les juges en exercice. L'ensemble de ces mesures permet de veiller à ce que les juges soient convenablement informés et préparés de manière appropriée aux fonctions qu'ils doivent exercer.

Prison (Amendment) Rules 1997 (Règlement pénitentiaire amendé de 1997)

66. L'Association du barreau a demandé si le personnel de l'administration pénitentiaire était autorisé à lire le courrier adressé aux conseillers juridiques des détenus. En temps normal, il n'y est pas autorisé. L'article 47B 2) l'interdit spécifiquement, excepté dans les cas où le personnel a des raisons fondées de croire que le courrier en question ne vise pas authentiquement à obtenir ou à donner un conseil d'ordre juridique.

Article 68B du Règlement pénitentiaire

67. L'article 68B du Règlement pénitentiaire prévoit une mesure administrative permettant à la direction d'un établissement d'isoler un détenu afin de maintenir l'ordre et la discipline ou de protéger le détenu lui-même. Dans ce cas, lorsque le Directeur de l'établissement pénitentiaire a des raisons fondées de juger souhaitable qu'un détenu soit mis à l'isolement, il peut ordonner une telle mesure pendant une période n'excédant pas 72 heures. Aucun détenu ne peut être soumis à l'isolement si le médecin de la prison ne certifie pas qu'il y est apte. Le Directeur notifie au détenu la raison motivant cette décision et l'informe de son droit de contester le bien-fondé de cette décision. Le Directeur de l'administration pénitentiaire nomme dans chaque établissement pénitentiaire un Comité d'examen composé du Directeur de l'établissement, du médecin responsable et de tous autres agents qualifiés choisis par le Directeur, afin d'évaluer les progrès observés chez les détenus placés en isolement et de formuler des recommandations concernant le bien-fondé (y compris sur le plan de l'état de santé physique et psychologique de l'intéressé) de la poursuite ou de l'interruption de la mesure d'isolement. En fonction de la recommandation formulée par le Comité, le Directeur de l'administration pénitentiaire peut prolonger la mesure d'isolement pendant une période supplémentaire maximale d'un mois.

68. Il convient de souligner que dans le cadre de l'article 68B du Règlement pénitentiaire, l'isolement signifie une mise à l'écart des autres détenus et n'est pas une forme de punition : les détenus ainsi isolés peuvent travailler avec les autres. Il convient à cet égard de souligner qu'au 30 septembre 1999, seuls 11 détenus sur 11 443 avaient été soumis à ce type de mesure.

Tous les intéressés ont eu la possibilité d'adresser leurs doléances à la direction de l'établissement pénitentiaire ou au Directeur de l'administration pénitentiaire. En outre, au même titre que tous les autres détenus, ils ont été autorisés à déposer plainte auprès des juges de l'application des peines et d'utiliser les autres voies de recours décrites aux paragraphes 204 à 211 du rapport.

69. À la page 19 de sa communication, l'Organisation Human Rights Monitor mentionne une plainte relative à l'application de l'article 68B du Règlement pénitentiaire et s'inquiète des risques d'application abusive de cet article. Depuis 1997, l'administration pénitentiaire a demandé, à maintes reprises, à cette organisation de lui fournir davantage de précisions au sujet de cette plainte, mais sans succès. Quoi qu'il en soit, nous estimons que des garanties appropriées ont été prises pour la protection des détenus qui déposent plainte. Le personnel pénitentiaire a l'obligation de respecter le règlement pour ce qui concerne à la fois le traitement des prisonniers et le fonctionnement des institutions pénales. Plus particulièrement, l'article 228 2) dispose que les juges de l'application des peines "doivent accorder une attention spéciale aux détenus ou aux délinquants placés dans des foyers, dans des hôpitaux ou mis à l'isolement". Le personnel pénitentiaire doit conduire les juges de l'application des peines auprès des détenus placés en isolement et leur permettre de prendre note de leurs plaintes éventuelles. Tout membre du personnel qui enfreint les règles ou agit de manière contraire à ses obligations est passible de sanctions disciplinaires.

Plaintes contre le Département de l'immigration

70. L'Organisation Human Rights Monitor indique, aux pages 18 et 19 de sa communication, que dans le courant de l'année 1999, elle a été informée de violations nombreuses et systématiques du droit de résidence de requérants ou de membres de minorités de la part d'agents de l'immigration. Elle demande instamment au Gouvernement de mettre en place des mécanismes indépendants et efficaces permettant de prévenir de telles violations par les agents d'immigration et d'enquêter sur les cas signalés.

71. Toutes les plaintes déposées contre les membres du Service de l'immigration reçues par le Département de l'immigration font l'objet d'enquêtes de la part de la Division de la vérification de l'administration du Département. Les conclusions de l'enquête sont examinées par le Groupe de l'examen des plaintes, dirigé par le Directeur adjoint (de l'administration et de la planification). Lorsque les plaintes sont fondées, le Directeur du Service de l'immigration prend des mesures disciplinaires appropriées à l'encontre des responsables conformément à *l'Immigration Service Ordinance* (ordonnance relative au Service de l'immigration) (chap. 331) ou au *Civil Service Regulations* (règlement relatif à la fonction publique). Si un membre du Service de l'immigration commet une infraction pénale, le cas est signalé à la police pour enquête préliminaire.

72. Il existe d'autres voies de recours contre les membres du Service de l'immigration, telles que le médiateur, les conseillers législatifs, le chef de l'exécutif, les juges de l'application des peines et les tribunaux.

73. Le tableau ci-après montre que le nombre de plaintes reçues par le Département de l'immigration pour sévices corporels commis par le personnel de l'immigration est resté stable depuis 1996. Durant cette période, le nombre de plaintes concernant d'autres formes de violences a diminué.

	1996	1997	1998	1999 (au mois de juin)
Plaintes pour sévices corporels	5	6	6	2
Conclusions des enquêtes :				
- Plaintes fondées	0	0	0	0
- Plaintes infondées	5	6	6	2
Plaintes pour autres formes de mauvais traitements :				
- Qualité des services	286	220	211	94
- Procédure/politique	204	138	146	56
- Les deux	60	39	24	23
	22	43	41	15
Conclusions des enquêtes :				
- Plaintes fondées	72	54	46	16
- Plaintes infondées	143	125	124	59
- Indéterminées	71	41	41	14
- Non menées à terme	0	0	0	5

Note : Ces chiffres ne comprennent pas les plaintes contre les membres du Service de l'immigration reçues par d'autres organes.

Décès d'un enfant placé sous l'autorité du Département de la protection sociale

74. À la page 21 de sa communication, l'Organisation Human Rights Monitor évoque le cas d'un adolescent de 14 ans qui s'est donné la mort alors qu'il se trouvait placé dans un foyer sous l'autorité du Département de la protection sociale. Elle affirme que cet incident constitue une violation de la Convention contre la torture et, par voie de conséquence, de l'article 7 b) du Pacte. Elle engage instamment le Gouvernement à charger une instance indépendante de mener une enquête et à réévaluer les programmes et les procédures de formation du Département. Nous exposons ci-après les raisons pour lesquelles nous n'estimons pas qu'une telle mesure soit nécessaire.

75. Le décès de cet adolescent, survenu en avril 1997, est une tragédie qui est profondément regrettable mais qui n'est pas, contrairement à ce que certains ont suggéré, symptomatique de problèmes anciens ou endémiques au sein du système lui-même. De peur que cette affirmation ne paraisse suffisante, il convient d'expliquer qu'aucun accident de ce type ne s'est produit auparavant dans quelque foyer que ce soit du Département de la protection sociale. Néanmoins, ce décès a profondément choqué toutes les personnes concernées et, sur la base des recommandations formulées par la *Coroner's Court* (qui a conclu au suicide), le Département de la protection sociale a pris un certain nombre de mesures afin d'améliorer la gestion et le fonctionnement des foyers et de mieux assurer la sécurité de ceux qui y sont placés.

76. Des normes strictes régissent le recours à la séparation des détenus placés dans des institutions correctionnelles dépendant du Département de la protection sociale ainsi que la durée d'application de cette mesure qui convient pour chaque cas particulier. Ces foyers sont inspectés tous les mois par les juges de l'application des peines et le Département de la protection sociale est tenu de faire rapport sur toute mesure de suivi prise à l'issue de ces visites.

Article 12 : Liberté de circulation

77. Plusieurs questions ont été soulevées à ce sujet. Nous y répondons dans les paragraphes suivants.

Droit de résidence et recours devant le Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire

78. Ces questions ont été examinées dans les paragraphes 1 à 10 ci-dessus dans le cadre de la primauté du droit.

Reconduite à la frontière de personnes ayant sollicité l'aide juridique

79. Le 21 juillet 1999, le Directeur de l'immigration a exercé le pouvoir que lui confère l'ordonnance relative à l'immigration en ordonnant la reconduite à la frontière de deux immigrants en situation irrégulière qui avaient demandé à bénéficier de l'aide juridictionnelle afin de faire valoir – au titre de l'article 24 2) 3) de la Loi fondamentale – leur droit de résidence. L'organisation Justice estime que cette affaire constitue une violation du principe selon lequel les personnes ayant le droit de résider à Hong Kong ne peuvent être ni expulsées ni reconduites à la frontière. Cette organisation ainsi que d'autres considèrent qu'il s'agit là d'une "preuve" de non-respect du pouvoir judiciaire de la part du Gouvernement.

80. Le principe appliqué en l'occurrence reposait sur la nécessité d'assurer un équilibre entre la protection des libertés civiles et l'obligation d'exercer un contrôle d'immigration. À cet égard, la pratique est la suivante :

a) le Directeur de l'immigration suspend l'arrêté d'expulsion si une procédure judiciaire est entamée ou s'il sait que celle-ci est sur le point d'être entamée;

b) L'arrêté d'expulsion est momentanément suspendu si une aide juridique a d'ores et déjà été accordée au détenu; et

c) Le Directeur de l'immigration fait savoir au Directeur de la permanence juridique si une personne qui a sollicité l'aide juridique, mais à laquelle cette aide n'a pas été accordée, est sur le point d'être reconduite à la frontière.

81. Les personnes auxquelles l'organisation Human Rights Monitor fait allusion ont été reconduites à la frontière après leur arrestation par la police le 17 juillet 1999. Toute personne entrant illégalement à Hong Kong commet une infraction et peut être reconduite à la frontière en vertu de l'ordonnance relative à l'immigration. Les résidents de Chine continentale qui demandent le droit de s'établir à Hong Kong au titre de l'article 24 2) 3) de la Loi fondamentale doivent obtenir une attestation de droit en ce sens en Chine continentale. S'ils entrent à Hong Kong clandestinement en l'absence d'attestation, ils sont considérés comme des immigrants illégaux. L'entrée illégale sur le territoire est une infraction et les immigrants illégaux sont passibles d'un arrêté d'expulsion au titre de l'ordonnance relative à l'immigration.

82. Nous ne pouvons commenter en détail les reconduites à la frontière du 21 juillet car la procédure judiciaire engagée par les deux intéressés est toujours en cours. La reconduite à la frontière avait été effectuée avant que la procédure ait débuté devant les tribunaux. La permanence juridique avait été avisée à l'avance que le Directeur de l'immigration était sur le point de procéder à la reconduite à la frontière des deux intéressés. La reconduite a eu lieu aux environs de 15 heures, heure à laquelle ces opérations ont habituellement lieu. Il convient également de noter que conformément tant à la législation qu'à la pratique établie, une demande d'aide juridique ne constitue pas une raison justifiant la suspension d'un arrêté de reconduite à la frontière.

83. Il est vrai que dans ce cas précis un laps de temps relativement court s'est écoulé entre le renvoi des deux individus et le début de la procédure judiciaire visant à obtenir une injonction et l'examen de l'affaire. C'est pourquoi nous étudions les circonstances de l'affaire ainsi que les moyens d'améliorer les liaisons entre les différents services compétents.

Le Tribunal de l'immigration

84. L'organisation Justice s'élève contre le fait qu'un organe administratif, plutôt que judiciaire, se prononce sur les droits juridiques des personnes dans le domaine de l'immigration. Elle se préoccupe également de ce qu'il ne puisse être fait appel des décisions du tribunal de l'immigration que, selon elle, sur une base étroite. Le tribunal de l'immigration a toujours exercé ses fonctions indépendamment de l'administration. Il se prononce sur le plan judiciaire au sujet des recours qui lui sont soumis et sa composition est semblable à celle de tout magistrates'court au Royaume-Uni. Les membres de ce tribunal sont tout aussi qualifiés que les magistrats non professionnels du Royaume-Uni. Le tribunal doit déclarer un recours recevable si l'un quelconque des juges saisis estime qu'il convient d'y faire droit. Les motifs pour lesquels les décisions du tribunal peuvent être contestées sont les mêmes que pour les autres instances judiciaires ou administratives publiques.

Recours contre les décisions de reconduite à la frontière

85. L'organisation Human Rights Monitor déclare (p. 21 et 22 de sa communication) que lorsqu'une décision qui peut faire l'objet d'un recours au titre de l'article 53 1) de l'ordonnance relative à l'immigration est prise, l'intéressé n'est pas informé du droit de former recours. Elle suppose que l'objectif est de réduire la charge de travail potentielle du chef de l'exécutif en Conseil et estime qu'il serait fortement souhaitable de confier ce pouvoir non plus au chef de l'exécutif en Conseil, mais à un organe de contrôle indépendant.

86. Les personnes sous le coup d'un arrêté de reconduite à la frontière ou d'expulsion sont parfaitement informées de leur droit de faire appel. Lorsque le Directeur de l'immigration prend un arrêté de reconduite à la frontière, il doit notifier sa décision par écrit à l'intéressé et l'informer des raisons qui ont motivé cette décision ainsi que de son droit de faire appel de la décision auprès du tribunal de l'immigration. Si l'intéressé décide de ne pas user de son droit d'appel, il est tenu de faire une déclaration écrite dans ce sens. Dans les cas d'expulsion, le Département de l'immigration doit adresser à la personne concernée un avis l'informant qu'une mesure d'expulsion le concernant est en cours d'examen et qu'il peut adresser des représentations. Les motifs invoqués à cette fin par l'intéressé sont soigneusement examinés.

87. Les personnes faisant appel disposent du temps et des informations nécessaires en vue de plaider leur cause auprès du chef de l'exécutif en Conseil, qui est indépendant de l'autorité ayant pris la décision visée par le recours, à savoir le Directeur de l'immigration. Le chef de l'exécutif en Conseil n'est toutefois pas la seule instance à statuer sur les décisions prises en matière d'immigration. Les personnes contestant les décisions du Directeur de l'immigration peuvent également :

- a) Déposer un recours non-statutaire auprès du chef de l'exécutif lui-même;
- b) S'adresser à la Haute Cour afin d'obtenir un recours en révision de la décision;
- c) Saisir le tribunal de l'immigration en cas d'arrêté de reconduite à la frontière; et

d) Pour les cas autres que la reconduite à la frontière, formuler une objection statutaire en vertu de l'article 53 1) de l'ordonnance relative à l'immigration auprès du Premier Secrétaire de l'Administration dans un délai de 14 jours à compter de l'adoption de la décision. Le recours sera examiné par le chef de l'exécutif en Conseil.

Selon nous, l'ensemble de ces possibilités permet de manière adéquate aux requérants de faire appel des décisions du Directeur de l'immigration.

88. Les personnes lésées par une décision affectant leur droit de résidence peuvent déposer soit une objection statutaire au titre des dispositions de l'article 53 soit une objection non statutaire. Elles peuvent également demander un examen judiciaire. Ces voies de recours sont ouvertes à tous ceux qui s'estiment lésés par des décisions, des actes ou des omissions résultant de l'application de l'ordonnance relative à l'immigration. Il n'existe en revanche aucune obligation légale d'informer les intéressés de ces possibilités et l'usage n'est pas de les avertir, à moins qu'elles ne le demandent. Cette pratique est couramment suivie par les autorités d'immigration de nombreuses juridictions. Il n'existe à Hong Kong aucune circonstance particulière justifiant l'adoption d'une approche différente.

89. Avant le 30 juin 1997, l'ordonnance relative à l'immigration disposait que le Gouverneur ne pouvait prendre un arrêté d'expulsion contre un ressortissant britannique (autre qu'un citoyen britannique résident ou un ressortissant du Royaume-Uni) :

- a) Que sur ordre d'un tribunal;
- b) Qu'après examen du rapport du tribunal d'expulsion désigné par le Président de la cour; ou
- c) Qu'après que le Gouverneur a certifié que l'affaire concernait la sécurité de Hong Kong ou les relations avec l'étranger.

90. Il s'agissait là d'un privilège résultant de la relation constitutionnelle existant entre le Royaume-Uni et Hong Kong. Après l'abrogation, le 30 juin 1997, de ces dispositions spéciales de l'ordonnance relative à l'immigration, le statut des citoyens britanniques ou ressortissants du Royaume-Uni a été aligné sur celui des ressortissants d'autres pays. L'organisation Human Rights Monitor estime (p. 22 de sa communication) qu'il aurait fallu plutôt octroyer le privilège auparavant reconnu aux citoyens britanniques ou aux ressortissants du Royaume-Uni à tous

les résidents non permanents. Elle suggère également qu'il ne devrait pouvoir être procédé à une expulsion en raison d'une infraction pénale que lorsqu'un tribunal a formulé une recommandation dans ce sens.

91. L'article 20 de l'ordonnance relative à l'immigration habilite le chef de l'exécutif et non le pouvoir judiciaire à prendre des décisions d'expulsion. Ce pouvoir a été délégué au secrétaire à la sécurité. Tous les éléments pertinents sont dûment pris en compte lorsqu'une telle décision doit être prise, notamment les liens familiaux de l'intéressé et la durée de séjour de celui-ci à Hong Kong ainsi que la peine prononcée par le tribunal. La culpabilité ou l'innocence et les peines applicables en cas d'infraction pénale relèvent des décisions prises par les tribunaux conformément à la loi et aux principes de la justice pénale. Toutefois, la décision d'autoriser un délinquant condamné à demeurer à Hong Kong – ou à y revenir à l'avenir – est du seul ressort du pouvoir exécutif, car cette décision est prise en fonction de considérations telles que la sécurité et le contrôle de l'immigration, notamment.

Publication et "promulgation" des politiques d'immigration

92. À la page 36 de sa communication, l'organisation Human Rights Monitor recommande que le Gouvernement publie ses politiques en matière d'immigration et les promulgue sous forme de règlements de manière à permettre à la population et au Conseil législatif d'en prendre connaissance, de les examiner et de les modifier. Les pouvoirs du Directeur de l'immigration en matière de réglementation et d'exigences procédurales pour tout ce qui a trait aux questions d'immigration sont fixés dans l'ordonnance relative à l'immigration. Les informations concernant les questions d'immigration sont largement diffusées et sont également disponibles sur Internet. Lorsque de nouvelles politiques sont adoptées – ou lorsque des changements sont apportés aux politiques existantes – et sont susceptibles d'affecter l'intérêt général, le Département de l'immigration s'assure que la population en est informée par l'intermédiaire des médias et/ou de réunions d'information à l'intention du Conseil législatif. Lorsqu'une modification nécessite qu'un amendement soit apporté à l'ordonnance relative à l'immigration, le Conseil législatif est tenu de donner son approbation.

Article 14 : Égalité devant les tribunaux (droits des personnes inculpées d'infractions pénales)

Aide juridique et permanence d'avocats

93. À la page 28 de sa communication, l'organisation Human Rights Monitor affirme que les mesures de "rigueur financière" imposées au programme de permanence juridique entraînent l'exclusion de fait d'un grand nombre de violations des dispositions relatives à l'immigration. L'organisation affirme en outre que l'action et les décisions du Département de l'aide juridictionnelle sont contrôlées par le Gouvernement, en particulier lorsque des décisions ou mesures gouvernementales sont mises en cause dans certaines affaires. En conséquence, ce serait le Gouvernement qui déterminerait quelles affaires sont ou non examinées par les tribunaux. L'organisation affirme que cette situation va à l'encontre de l'article 14 car le principe d'égalité devant les tribunaux exige qu'une représentation juridique soit fournie aux indigents afin de leur permettre de faire valoir leurs droits légaux.

94. Examen des différentes observations susmentionnées :

a) **Rigueur financière** : Au cours de ces trois dernières années, les dépenses effectives du programme de permanence juridique ont été inférieures aux prévisions budgétaires. À titre d'exemple, alors que plus de 61 millions de dollars de Hong Kong avaient été inscrits au budget prévisionnel de l'exercice 1998/99, 53 millions de dollars de Hong Kong seulement ont été effectivement dépensés. Dans le cas où les dépenses dépasseraient les crédits, le Service d'aide judiciaire peut solliciter des crédits supplémentaires qui, conformément à la pratique, ne lui sont alloués que dans la mesure des ressources disponibles. Il est donc évident que les allégations de rigueur financière sont infondées;

b) **Infractions non couvertes par l'aide juridique** : Même lorsqu'une infraction ou un type d'infraction n'est pas sur la liste des actes donnant droit à des services d'aide juridique, les personnes accusées de les avoir commis peuvent néanmoins obtenir une aide juridictionnelle gratuite. Les infractions "non incluses dans la liste", qui relèvent des tribunaux de district et de juridictions supérieures, sont couvertes par le programme ordinaire d'aide juridique. Concernant les infractions qui relèvent des *Magistrates Courts*, le Service de permanence d'avocats a toute latitude pour octroyer une assistance juridique s'il apparaît que l'intérêt de la justice l'exige;

c) **Contrôle gouvernemental sur les orientations et décisions du Département de l'aide juridictionnelle** : Comme il est indiqué au paragraphe 39 de la première partie du rapport, le Service de permanence d'avocats est administré de façon indépendante par la profession juridique de Hong Kong, son conseil étant composé de quatre membres de l'Association du barreau de Hong Kong et de la *Law Society of Hong Kong* et de trois non-juristes. Le Service fournit une aide juridique à pratiquement tous les inculpés déferés devant les tribunaux. Si son administrateur (qui est membre de l'Association du barreau) estime que l'intérêt de la justice l'exige, il peut octroyer une aide juridictionnelle à des prévenus qui ne satisfont pas aux critères de ressources prévus. Nonobstant le respect qui est dû à Human Rights Monitor, il est évident que le Service est administré de façon indépendante.

Article 17 : Protection de la vie privée, de la famille, du domicile, de la correspondance, de l'honneur et de la réputation

Proposition tendant à instituer un conseil de la presse

95. Cette proposition figure dans un document d'information établi par la Sous-Commission de la protection de la vie privée de la Commission de la réforme des lois. Elle est examinée au paragraphe 99 du présent document, en rapport avec l'article 19 du Pacte.

Interception of Communications Ordinance (ordonnance sur l'interception des communications)

96. L'Association des journalistes de Hong Kong (HKJA) déplore l'absence de calendrier pour l'abrogation de l'article 33 de l'ordonnance sur l'interception des communications et pour la promulgation d'une nouvelle loi sur cette question. L'organisation Human Rights Monitor exprime des préoccupations similaires à la page 29 de sa communication. Comme il est indiqué au paragraphe 317 du rapport, il importe que toute nouvelle loi établisse un équilibre approprié entre les droits à la protection de la vie privée et à la liberté d'expression, d'une part, et la nécessité de veiller à ce que les organes chargés de l'application des lois soient en mesure

de s'acquitter efficacement de leurs fonctions, d'autre part. Cela est particulièrement important pour les activités d'enquête et de détection visant les crimes graves. Notre prudence et la lenteur des progrès reflètent la complexité de cette approche et les difficultés à surmonter pour parvenir à l'équilibre recherché. Entre-temps, nous assurons le Comité que la question avance sensiblement. Nous évaluons attentivement les mesures à prendre pour aller de l'avant à la lumière des observations que nous avons reçues et des lois et pratiques en vigueur dans d'autres pays.

97. L'organisation Human Rights Monitor affirme que nous avons refusé de fournir des statistiques sur le nombre des interceptions effectuées. Elle nous a demandé également de lui fournir des renseignements sur les types de messages interceptés et la teneur des directives éventuelles concernant le moment et les modalités des interceptions, etc. Nonobstant le respect dû à Human Rights Monitor, nous estimons que la divulgation de ces informations irait à l'encontre de l'intérêt général car elle porterait atteinte ou préjudice aux opérations, aux sources et aux méthodes des organes responsables de l'application des lois et à leur capacité de prévenir, d'élucider et de détecter les crimes. Nous assurons le Comité que toutes les interceptions sont effectuées en stricte conformité avec la loi. Des protections adéquates ont été prévues afin d'empêcher une utilisation abusive du pouvoir de procéder à des interceptions.

Article 18 : Liberté de religion

98. L'Association du barreau a voulu savoir pourquoi les catholiques de Hong Kong se sont vu refuser la possibilité de recevoir une visite de leur chef religieux, alors que ce dernier ne menaçait en rien l'ordre public. Comme nous l'avons expliqué en son temps, le pape est le chef d'un État, le Vatican, qui ne reconnaît pas la République populaire de Chine, laquelle exerce sa souveraineté sur Hong Kong. En outre, le Vatican entretient des "relations diplomatiques" avec Taiwan. Hong Kong fait partie intégrante de la République populaire de Chine même s'il a le statut de région administrative spéciale. En conséquence, les affaires étrangères de Hong Kong relèvent du Gouvernement central de la République populaire de Chine (art. 13 de la Loi fondamentale). Étant donné que le pape est de plein droit le chef du Vatican, il n'est pas possible, en matière d'affaires étrangères, d'établir une distinction entre ses personnalités politique et religieuse. Le fait qu'il n'a pas été en mesure de se rendre à Hong Kong n'a en aucune manière restreint la liberté religieuse des catholiques romains qui y vivent. Ces derniers sont libres de pratiquer leur culte, de prêcher et de faire du prosélytisme. Ils peuvent en outre suivre les activités du pape grâce aux publications, à la télévision, à Internet et aux nombreux autres moyens offerts par les technologies modernes.

Article 19 : Liberté d'opinion et d'expression

Proposition de la Commission de réforme des lois tendant à établir un conseil de la presse pour la protection de la vie privée

99. Des préoccupations ont été exprimées au sujet de cette proposition que certains ont considérée comme une menace potentielle à la liberté de la presse. Cette proposition avait été présentée dans un document d'information publié par la Sous-Commission sur la protection de la vie privée de la Commission de la réforme des lois, organe qui ne fait pas partie du Gouvernement. Il était clairement indiqué dans l'introduction de ce document que le texte n'exprimait pas les vues finales de la Sous-Commission ou de la Commission. Le Gouvernement

considère les recommandations formulées dans le document sans aucun a priori. Il encourage les citoyens et la presse à adresser leurs vues à la Commission. Cette dernière publiera son rapport et ses recommandations finales après avoir examiné les vues qu'elle aura reçues. Le Gouvernement étudiera soigneusement les recommandations de la Commission avant d'émettre son avis.

Article 23 de la Loi fondamentale

100. La nature et les effets possibles des dispositions de l'article 23 de la Loi fondamentale relatives aux activités de sécession et de subversion ont suscité des préoccupations, notamment au sujet des incidences possibles de ces dispositions sur la liberté d'expression. L'Association des journalistes de Hong Kong (HKJA) a dénoncé la non-application continue de la *Crimes (Amendment) (No 2) Ordinance* (ordonnance (No 2) portant modification de l'ordonnance relative aux crimes) adoptée en 1997 par le Conseil législatif précédent.

101. Comme nous l'avons expliqué au paragraphe 358 du rapport, nous avons reporté la mise en vigueur de l'Ordonnance de 1997 car elle ne satisfaisait pas pleinement aux dispositions de la Loi fondamentale. L'examen de l'article 23 de la Loi fondamentale soulève des questions complexes qui exigent l'étude la plus attentive. Comme nous l'avons indiqué dans le rapport, nos propositions futures feront l'objet d'un vaste débat public et porteront sur les préoccupations relatives à la liberté d'expression. En vertu de l'article 39 de la Loi fondamentale, elles devront être conformes aux dispositions du Pacte tel qu'appliqué à Hong Kong.

Official Secrets Ordinance (ordonnance relative aux secrets d'État)

102. La HKJA a demandé de nouveau que des exceptions fondées sur l'intérêt général et la divulgation antérieure soient incorporées dans l'ordonnance. Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 364 du rapport, le Gouvernement ne pense pas que cela soit nécessaire. Le but de l'ordonnance est de protéger des domaines d'information clairement et strictement définis contre toute divulgation dommageable qui nuirait ou risquerait de nuire considérablement à l'intérêt général. Cela est nécessaire à la protection de la sécurité de Hong Kong et, à notre avis, compatible avec les restrictions prévues à l'article 19 3) du Pacte.

Refus de délivrer des visas d'entrée à des Chinois de l'étranger

103. En mai dernier, 11 Chinois vivant à l'étranger ont présenté sans succès des demandes de visas d'entrée à Hong Kong afin d'y participer à un séminaire consacré à la célébration du quatre-vingtième anniversaire du "Mouvement du 4 mai" en Chine. Certains participants ont prétendu que le refus de délivrer des visas d'entrée à ces personnes avait constitué une violation de la liberté de pensée et du droit d'échanger des idées.

104. Aucune violation de cette nature n'a été commise. Les personnes qui ont demandé des visas d'entrée à Hong Kong et les résidents de Hong Kong qui les ont invitées à assister au séminaire en question étaient et restent entièrement libre de discuter de toute question de leur choix en utilisant les nombreux moyens électroniques disponibles tels que Internet et les vidéoconférences. Nous n'avons connaissance d'aucune disposition du Pacte ou de tout autre instrument relatif aux droits de l'homme qui reconnaisse à des non-résidents le droit d'entrer dans un territoire autre que celui de leur propre pays. De plus, rien dans la formulation des articles 18 et 19 ne suggère que les garanties relatives à la protection du droit de circuler énoncées à l'article 12 doivent être élargies de pareille manière, dans l'intérêt de la liberté de religion et d'expression.

Code d'accès à l'information

105. L'Association des journalistes de Hong Kong (HKJA) affirme que nous avons tenté, à la fin de 1997, de fausser une enquête de l'Association qui portait sur le fonctionnement du Code. Pour étayer cette affirmation, l'Association cite une note dans laquelle le Bureau des affaires intérieures aurait incité les services administratifs à accorder un traitement spécial au journaliste chargé de l'enquête. Comme nous l'avons expliqué à maintes reprises à l'époque (à l'Association, à la presse en général et au Groupe d'étude), cette note avait pour but de répondre aux demandes d'instructions des services sur la façon dont il fallait traiter les nombreuses demandes de documents volumineux et sans rapport entre eux qui leur étaient présentées par le journaliste. Pour l'essentiel, la note les a invités à se conformer aux dispositions du Code, à savoir à traiter les demandes promptement et entièrement, conformément à la pratique normale, étant entendu que tout rejet éventuel devrait être conforme aux dispositions pertinentes du Code. Rien dans la note n'a indiqué que le journaliste devait faire l'objet d'un quelconque traitement spécial.

106. Nous ne partageons par les conclusions que la HKJA a tirées de ses enquêtes, mais nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de nous étendre sur cette question. Qu'il nous suffise d'indiquer qu'après les enquêtes, le Gouvernement a discuté avec l'Association des façons d'améliorer les dispositifs concernant la presse. De fait, depuis le 1er juillet 1997, le fonctionnement du Gouvernement est devenu plus clair et transparent. Ses hauts fonctionnaires ont participé plus fréquemment à des émissions en direct de télévision et de radio afin d'expliquer l'action gouvernementale et de répondre à des questions et observations. Le porte-parole du Gouvernement organise des réunions d'information hebdomadaires avec les médias. Un nombre plus important de conférences de presse ont été organisées. Tous les bureaux et services gouvernementaux possèdent leur propre site Web qui sont librement accessibles à tous. Tous les communiqués de presse du Gouvernement sont immédiatement téléchargés sur Internet. Les documents d'orientation et d'information du Gouvernement et les principaux discours des responsables gouvernementaux sont téléchargés dans la journée et le bureau du Chef de l'Exécutif s'attache à répondre dans ce même délai aux questions de la presse, sauf lorsque cela est impossible.

Législation relative à la liberté de l'information

107. La HKJA a préconisé l'adoption de lois tendant à "établir des principes stipulant l'obligation de divulguer le maximum de documents et d'informations, sauf exceptions minimales, et d'établir un mécanisme de recours efficace". Ces principes sont prévus dans le Code en vigueur qui :

a) Stipule clairement que toute divulgation sert l'intérêt général et, par conséquent, que les services administratifs ne peuvent rejeter des demandes d'accès à des documents ou informations que si l'utilité que revêt une telle divulgation pour l'intérêt général ne l'emporte pas sur les dommages ou préjudices qui pourraient en résulter;

b) Établit clairement des exceptions (types d'information que les services publics peuvent refuser de divulguer), eu égard aux lois relatives à la liberté de l'information en vigueur dans d'autres pays et après consultation des parties intéressées, notamment le Conseil législatif et la HKJA;

c) Toute personne qui conteste la décision d'un service administratif peut soumettre l'affaire en cause à un fonctionnaire de rang supérieur pour réexamen et, par la suite, envoyer une plainte au Médiateur qui est habilité à mener des enquêtes en pareil cas.

108. L'efficacité du Code est attestée par le fait que 89 % des 4 125 demandes présentées pendant la période allant du 1er juillet 1997 au 31 août 1999, ont été entièrement satisfaites contre 83 % des 2 538 demandes présentées pendant la période allant du 1er mars 1995 au 30 juin 1997. Cette efficacité est également démontrée par le fait qu'ayant examiné sur les 18 plaintes dont il avait été saisi dans les 66 mois écoulés depuis la promulgation du Code (le 1er mars 1995), le Médiateur a estimé qu'aucune demande n'avait été rejetée de façon injustifiée.

Rôle du Médiateur dans les affaires concernant un refus de communiquer des informations

109. L'Association du barreau de Hong Kong a demandé si le Médiateur était habilité à traiter comme un acte de "mauvaise administration" un refus abusif de communiquer des informations. Le Médiateur traite les plaintes invoquant une violation du Code d'accès à l'information comme toute autre plainte alléguant une faute administrative. L'Association du barreau a en outre demandé si les personnes qui se sont vu refuser l'accès à un document sont informées de ce qu'elles ont la possibilité de déposer une plainte auprès du Médiateur. La réponse est affirmative. L'article 1.26 du Code stipule qu'une personne qui estime qu'un service administratif n'a pas appliqué le Code correctement peut porter plainte auprès du Médiateur. Les directives administratives stipulent également que lorsqu'ils répondent à des demandes en révision émanant de personnes dont la demande d'accès à des informations a été rejetée, les services administratifs concernés doivent indiquer aux intéressés qu'ils ont le droit de porter plainte auprès du Médiateur.

Radiotélévision Hong Kong (RTHK)

110. Des commentateurs, en particulier la HKJA, ont exprimé leur préoccupation quant au maintien de l'indépendance rédactionnelle de la RTHK. Cette préoccupation a été suscitée par les remarques faites par un participant à la Conférence consultative politique populaire chinoise. Elles s'est manifestée de nouveau plus récemment à la suite de notre réaction à une interview au cours de laquelle un représentant d'une organisation taiwanaise avait évoqué la prétendue "théorie de rapports d'État à État", à cause de notre observation selon laquelle il ne convenait pas que ce représentant expose de telles vues publiquement à Hong Kong. Comme nous l'avons expliqué à d'autres occasions, notre observation ne visait que cette personne et son statut spécial en tant que représentante d'une organisation taiwanaise. Elle ne visait en aucune manière toute autre personne et ne remettait nullement en cause la liberté d'expression des habitants de Hong Kong qui est protégée par la Loi fondamentale.

Drapeaux

111. À la page 32 de sa communication, l'organisation Human Rights Monitor (conjointement avec d'autres organisations) affirme à propos des paragraphes 371 et 372 du rapport, que les

ordonnances relatives aux drapeaux⁴ sont inutiles car "aucun des États membres de l'Union européenne n'a de telles lois" (*sic*). Notre position reste pour l'essentiel celle qui a été expliquée aux paragraphes 364 à 370 du rapport. Depuis la présentation du rapport, nos recherches ont révélé qu'au moins 44 États ont des lois spécifiques protégeant leurs symboles nationaux. Sept d'entre eux sont des États membres de l'Union européenne et 37 des Parties au Pacte. Les lois en question protègent les symboles nationaux de ces États, ceux des États étrangers ou les deux.

112. Il est intéressant de noter à ce propos la décision de la Cour suprême italienne qui a estimé que la disposition du Code pénal italien érigeant en délit la profanation du drapeau national était compatible avec les protections de la liberté d'expression stipulées dans la Constitution italienne et la Convention européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire *Paris Renato No 3355/88*, la Cour de cassation a estimé que le fait d'émettre des critiques même sévères à l'encontre des institutions en vigueur et de tout élément de l'État est acceptable dans un régime démocratique. Toutefois, lorsque la liberté d'expression a pour but le dénigrement des emblèmes de l'État, elle n'est plus une simple critique mais une conduite insultante à l'égard des citoyens. La critique publique des institutions constitutionnelles et des emblèmes de l'État n'est considérée comme légale que lorsqu'elle s'exprime dans des propos civiques et démocratiques et est exempte d'outrages et de railleries.

113. La constitutionnalité des dispositions des deux ordonnances érigeant en infraction la profanation des drapeaux nationaux et régionaux a fait récemment l'objet d'une procédure devant la Cour d'appel suprême, laquelle ne s'est pas encore prononcée.

L'autocensure

114. À la page 33 de sa communication, l'organisation Human Rights Monitor affirme que l'inclusion de la "sécurité nationale" parmi les motifs pour lesquels des rassemblements publics peuvent être interdits et l'enregistrement légal d'une société refusé a fait de toute discussion politique touchant l'indépendance du Tibet et de Taiwan un sujet tabou. L'organisation affirme également qu'il a été indiqué que des stations de télévision ont interdit ou expurgé des documentaires sur l'indépendance possible du Xinjiang et du Tibet. En réalité, il n'existe pas de censure politique à l'encontre des films. Tous les organes de radio et télédiffusion autorisés à Hong Kong jouissent d'une liberté rédactionnelle totale. Ni le Gouvernement ni l'Office de radio et télédiffusion n'examinent au préalable ou ne censurent les émissions.

115. À cet égard, l'organisation Human Rights Monitor, à la page 35 de sa communication, avance comme "preuve" de l'existence d'une autocensure le retrait d'une annonce publicitaire d'une station appartenant à la Mass Transit Railway Corporation (MTRC) concernant un livre écrit par M. Lee Teng-hui. Les faits sont les suivants :

a) l'annonce publicitaire a été supprimée par erreur par l'agence publicitaire de la société d'édition. La MTRC n'est pas intervenue dans cette affaire;

⁴ La *National Flag and National Emblem Ordinance* (ordonnance relative au drapeau national et à l'emblème national) et la *Regional Flag and Regional Emblem Ordinance* (ordonnance relative au drapeau régional et à l'emblème régional).

b) l'agence publicitaire a proposé d'obtenir la rediffusion de l'annonce pour la durée prévue prolongée de sept jours;

c) La société d'édition a accepté cette proposition et l'annonce a été diffusée du 31 juillet au 13 août 1999.

Article 22 : Liberté de réunion pacifique et d'association

La Societies Ordinance (ordonnance relative aux associations) et la Public Order Ordinance (ordonnance relative à l'ordre public)

116. Des participants se sont dit de nouveau préoccupés par le fait que les amendements apportés en 1997 à ces ordonnances auraient porté atteinte aux libertés de réunion et d'association. En particulier, l'organisation Justice et d'autres organisations ont exprimé des doutes quant à la compatibilité des nouvelles dispositions permettant d'interdire une société pour des raisons de sécurité nationale avec le principe de "légalité" stipulé à l'article 22. Elles ont en outre mis en doute le respect de la règle de proportionnalité dans les interventions effectuées par la police à l'occasion des manifestations publiques qui ont eu lieu au cours des deux dernières années. Ces questions sont examinées dans les paragraphes suivants.

La notion de "sécurité nationale"

117. L'organisation Human Rights Monitor commente longuement cette question au chapitre 8 (p. 39 à 46) de sa communication. Comme il nous semble que ses vues sont, pour l'essentiel, représentatives de celles des autres commentateurs, nous leur consacrerons nos observations pour des raisons de commodité. L'organisation affirme que l'expression "sécurité nationale" fait craindre que des pratiques propres au continent ne soient étendues à Hong Kong. Les organisations non gouvernementales ne représentent à Hong Kong aucune menace susceptible de justifier le durcissement des règles régissant la formation et le fonctionnement des associations. Par ailleurs, cette notion est incompatible avec les Principes de Syracuse et ceux de Johannesburg. À la page 43, l'organisation dit que l'absence de tout critère concernant l'utilisation ou la menace de recours à la force pour assurer la sécurité nationale constitue un mauvais précédent pour les textes législatifs qui pourront être adoptés en vertu de l'article 23 de la Loi fondamentale. En outre, la notion de "sécurité nationale" modifie radicalement le rôle de la police car cette dernière doit maintenant déterminer si une association fait peser une menace sur l'intégrité territoriale et l'indépendance de la République populaire chinoise au lieu de seulement "s'occuper des questions (classiques et non politiques) relatives à l'ordre et à la sécurité publics". Ainsi la police est-elle habilitée à appliquer des critères de censure politique aux associations lorsque ces dernières présentent des demandes d'enregistrement ou de dispense d'enregistrement, à surveiller leurs activités à tout moment et, le cas échéant, à les interdire.

118. Pour replacer ces vues dans leur contexte, indiquons que la *Societies (Amendment) Ordinance* (ordonnance relative aux associations) (amendement) de 1997 (No 118 de 1997) a rétabli le système d'enregistrement des sociétés, qui avait été abrogé en 1992. Elle dispose qu'une association locale (ou l'une de ses sections) peut déposer une demande d'enregistrement ou de dispense d'enregistrement auprès du responsable des sociétés dans un délai d'un mois à compter de sa création. Au sens de l'article 24), la "sécurité nationale" est la "protection de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de la République populaire de Chine". Le nouvel article 5A

stipule les motifs pour lesquels une demande d'enregistrement peut être rejetée; la "sauvegarde de la sécurité nationale" en fait partie.

119. La Commission des lois, qui a examiné les nouvelles dispositions au stade de la rédaction, a noté que la définition qui figurait à l'article (provisoire) 24 ne mentionnait pas l'utilisation ou la menace de la force. Elle a noté en outre qu'il était juridiquement établi que le Pacte ne définissait pas l'expression "sécurité nationale". Le Principe de Syracuse No 29 stipule que "la sécurité nationale ne peut être invoquée afin de justifier des mesures limitant certains droits que lorsqu'elles ont pour but de protéger l'existence de la nation, son intégrité territoriale ou son indépendance politique contre la force ou la menace de la force". Le Principe No 2 des Principes de Johannesburg reprend l'expression : "contre la force ou la menace de la force". Nous estimons que l'ordonnance est compatible avec le Pacte. Toutefois, ceux qui estiment que cette compatibilité exigerait que les deux principes susmentionnés soient respectés peuvent contester devant un tribunal pour ce motif la validité de l'ordonnance relative aux associations. En pareil cas, le tribunal statuera sur la validité de ce point de vue.

120. Les nouveaux articles 5A et 5B de l'ordonnance établissent une procédure détaillée qui permet aux personnes qui présentent une demande d'enregistrement de faire des démarches à l'appui de leur demande, de démontrer pourquoi cette dernière ne devrait pas être rejetée, d'obtenir les raisons pour lesquelles elle a été rejetée et d'adresser un appel au chef de l'exécutif en conseil. Les requérants mécontents peuvent faire appel de la décision du responsable des sociétés, auquel cas l'affaire sera tranchée par les tribunaux. Pour déterminer le sens de l'expression "sécurité nationale", les magistrats prendront assurément en considération les arguments du conseil qui pourra invoquer les dispositions pertinentes des Principes de Syracuse et de Johannesburg.

121. Les principes et dispositions relatifs au système d'enregistrement sont conformes à la décision de l'Assemblée populaire nationale du 23 février 1997, aux dispositions de la Loi fondamentale et, à notre avis, à celles du Pacte tel qu'il est appliqué à Hong Kong. Le nouveau système a pour but d'établir un équilibre approprié entre les exigences respectives de la protection des libertés civiles et de l'ordre social.

Contrôle des associations par la police

122. À la page 45 de sa communication, l'organisation Human Rights Monitor affirme qu'au moins une société n'a pas été enregistrée pour avoir indiqué une boîte postale comme adresse de son bureau. Elle conteste en outre la pratique consistant à rechercher la preuve que le propriétaire des locaux où une association affirme avoir son bureau en a autorisé l'utilisation à cette fin. En réalité, depuis la réunification, la police n'a pas émis d'objections contre une quelconque demande concernant la formation d'associations. Les boîtes postales sont acceptées comme adresse de bureau s'il est évident qu'en raison de leur nature, les associations concernées n'ont pas besoin d'un local à usage de bureau (c'est-à-dire d'un endroit réservé à leur secrétariat ou à leurs activités). La police exige la preuve de l'accord des propriétaires car certains se sont plaints du fait que l'adresse de leur immeuble avait été enregistrée à leur insu ou sans leur autorisation comme étant celle du bureau d'une association.

Liberté de réunion

123. Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 384 du rapport, les manifestations pacifiques continuent à faire largement partie de la vie à Hong Kong comme en témoignent les 4 300 manifestations qui y ont été organisées entre le 1er juillet 1997 et le 31 août 1999. À ce jour, la police a soulevé des objections contre une seule réunion publique et deux cortèges afin de préserver la sécurité et l'ordre publics. Dans chaque cas, elle a retiré ses objections lorsque les requérants ont modifié l'itinéraire, le lieu ou l'importance de la participation prévus. Les réunions et les cortèges publics ont été pour la plupart pacifiques et disciplinés; sur 16 personnes seulement qui ont fait l'objet de poursuites, 15 ont été condamnées. En conséquence, nous considérons que les préoccupations concernant la liberté de réunion n'ont aucun fondement.

Comportement de la police

124. La police a continué de faire preuve de la plus grande retenue à l'occasion des manifestations. Elle n'emploie la force qu'en cas de nécessité absolue et, en pareil cas, le moins possible. Elle est tenue de préserver l'ordre et la sécurité publics et de veiller au bon déroulement des cortèges et réunions publics. En contrôlant les cortèges publics, la police s'efforce d'établir un équilibre entre le droit des participants d'exprimer librement leurs points de vue et la nécessité de veiller à ce que des tiers ne soient pas mis en danger ou gênés. À cette fin, une mesure raisonnable consiste à fixer des lieux précis pour le déroulement des manifestations.

Liberté d'association

125. Au paragraphe 389 du rapport, nous avons indiqué qu'il n'existait aucune preuve à l'appui de l'affirmation selon laquelle les amendements apportés à la *Societies Ordinance* (ordonnance relative aux associations) avaient limité indûment la liberté d'association. Comme nous l'avons signalé, 883 associations ont été constituées entre le 1er juillet 1997 et le 30 juin 1998. Cette tendance s'est maintenue vigoureusement puisque 1 373 nouvelles associations ont été constituées entre le 1er juillet 1998 et le 31 août 1999. Pendant ces deux périodes, le Directeur général de la police n'a soulevé d'objections contre aucune demande de formation d'association. Le Secrétaire à la sécurité n'a pas non plus interdit le fonctionnement d'associations.

126. Le Parti démocrate (appuyé par Human Rights Monitor) a affirmé néanmoins qu'une demande d'enregistrement déposée conformément à l'ordonnance relative aux associations par une association qui compte s'appeler "Never Forget June-Fourth" avait été indûment retardée. Les intéressés ont demandé une explication. La demande en question est examinée par le responsable des sociétés (le Directeur général de la police), conformément à l'ordonnance (chap. 151). Cette procédure dure depuis plusieurs mois car le responsable des sociétés a dû demander des renseignements complémentaires (qui ont eux aussi appelé des éclaircissements) afin d'être en mesure d'examiner la demande⁵. Chaque demande doit être réexaminée attentivement, ce qui exige plus ou moins de temps selon le cas.

⁵ Ces demandes ont été faites conformément à l'article 15 1) de l'ordonnance qui stipule que le responsable des sociétés peut à tout moment demander à une association de lui fournir par écrit tout renseignement qu'il juge raisonnablement nécessaire pour s'acquitter efficacement de ses fonctions en vertu de l'ordonnance.

Droit à une protection contre la discrimination antisyndicale

127. Human Rights Monitor affirme à la page 50 de sa communication que le Gouvernement devrait assurer des protections efficaces et des recours contre les actes de discrimination antisyndicale. Ces protections devraient permettre entre autres choses de poursuivre vigoureusement les employeurs qui exercent des représailles contre leurs employés et d'apporter à l'*Employment Ordinance* (ordonnance relative à l'emploi) un amendement reconnaissant le droit à la réintégration sans accord mutuel préalable.

128. Nous prenons au sérieux les plaintes pour discrimination antisyndicale. Chaque affaire fait l'objet d'une enquête approfondie. Les dispositions de l'ordonnance protégeant les employés contre la discrimination antisyndicale ont été renforcées le 27 juin 1997 par l'incorporation d'une nouvelle disposition qui stipule que tout employé qui est abusivement ou illégalement licencié pour avoir exercé des droits syndicaux peut présenter une réclamation contre l'employeur concerné. Le Tribunal du travail peut ordonner la réintégration ou le réemploi d'un salarié sous réserve du consentement mutuel de l'employeur et de l'employé, et octroyer des indemnités de licenciement pouvant atteindre le montant de 150 000 dollars de Hong Kong. Toutefois nous avons achevé récemment un examen de la disposition de l'ordonnance relative à l'emploi qui exige le consentement mutuel des parties pour toute réintégration. Nous consulterons prochainement le Comité des relations du travail du Conseil consultatif du travail au sujet de nos conclusions.

129. L'ordonnance relative à l'emploi (chap. 57) interdit aux employeurs de licencier des employés pour des motifs liés à l'exercice des droits syndicaux. Il interdit en outre aux employeurs d'empêcher ou de dissuader des employés d'exercer les droits syndicaux, de sanctionner ou de traiter de manière discriminatoire les salariés qui exercent ces droits ou d'ériger l'interdiction de les exercer en condition d'emploi. Tout employeur qui contrevient à ces dispositions s'expose à des poursuites et, s'il est reconnu coupable, à une amende de 100 000 dollars de Hong Kong. Nous estimons que ces dispositions prévoient une protection suffisante pour l'exercice des droits syndicaux par les salariés. Ces protections sont examinées de façon plus détaillée aux paragraphes 128 à 130 du rapport périodique de la Région administrative spéciale de Hong Kong concernant la mise en œuvre de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Droit de former des syndicats

130. Aux pages 46 et 48 de sa communication, l'organisation Human Rights Monitor évoque le rapport du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration de l'OIT ("le Rapport") qui porte sur l'affaire No 1942 concernant les conditions d'emploi des représentants syndicaux en vigueur dans la Région administrative spéciale de Hong Kong. En vertu de l'article 17 2) de la *Trade Unions Ordinance* (ordonnance relative aux syndicats) (chap. 332), toute personne qui n'a pas été recrutée ou employée dans un corps de métier, une activité industrielle ou commerciale dont le syndicat s'occupe ne peut être nommée responsable de ce syndicat sans l'accord du Greffier à l'enregistrement des syndicats. L'article 17 6) stipule que toute personne qui viole l'article 17 2) est passible d'une amende de 1 000 dollars et d'une peine de six mois d'emprisonnement. L'OIT a estimé que ces dispositions étaient incompatibles avec la Convention No 87 de l'OIT et demandé leur abrogation.

131. Entre janvier 1980 et septembre 1999, 29 demandes d'agrément concernant 17 syndicats ont été présentées et approuvées en vertu de l'article 17 2). Cela démontre à notre avis que la loi est suffisamment souple à l'égard des responsables syndicaux qui n'exercent pas une activité dans le secteur professionnel dont s'occupe leur syndicat. Toutefois, nous sommes en train de réviser cette disposition et nous en avons informé l'OIT.

Droit des syndicats de fonctionner librement

132. À la page 50 de sa communication, l'organisation Human Rights Monitor affirme en outre que l'ordonnance relative aux syndicats limite indûment l'utilisation des fonds syndicaux et demande l'abrogation des dispositions pertinentes. Sont visés les articles 33 1) j) et 34 de l'ordonnance relative aux syndicats qui ont pris effet par suite de la promulgation de l'*Employment and Labour Relations (Miscellaneous Amendments Ordinance* (ordonnance relative à l'emploi et aux relations du travail)) (amendements divers) de 1997. Les amendements en question ont été approuvés à l'unanimité par le Conseil consultatif sur l'emploi qui a pris en considération les conclusions d'une étude du Département du travail portant sur les principales dispositions de l'ordonnance sur les syndicats. Les employeurs et les salariés sont représentés également dans le Conseil consultatif : les six représentants des salariés sont tous des syndicalistes.

133. Nous ne pensons pas que les dispositions en cause constituent une interdiction générale de l'utilisation de fonds syndicaux à des fins politiques. Elles stipulent plutôt que les syndicats peuvent constituer des fonds électoraux afin de couvrir les dépenses liées à la participation à des élections au Conseil législatif, aux conseils municipaux et aux conseils de district. Nous sommes d'avis que ces dispositions ont un caractère suffisamment large pour permettre aux syndicats d'utiliser leurs fonds afin de promouvoir les intérêts de leurs adhérents. En outre, les syndicats peuvent, avec l'accord du chef de l'exécutif, verser ou allouer des fonds à des syndicats établis à l'extérieur de Hong Kong et à d'autres fins. Néanmoins, nous sommes en train de réviser ces dispositions.

Article 23 : La famille

134. Au paragraphe 246 du rapport, nous avons indiqué que ni la loi (the Immigration No 3 Ordinance) (l'ordonnance No 3 relative à l'immigration) ni nos politiques n'avaient pour effet de séparer des familles et que si des familles vivaient séparées, c'est parce qu'elles l'avaient choisi. Les résidents permanents de Hong Kong avaient le droit de quitter Hong Kong pour aller retrouver leur famille sur le continent. L'organisation Justice cite cette affirmation à l'appui de son point de vue selon lequel "le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong n'attache qu'une attention parcimonieuse et discriminatoire à la protection de la famille en tant qu'unité naturelle et fondamentale de la société".

135. Nous ne pouvons évidemment pas accepter ce point de vue. Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 420, la Chine continentale est notre principale source d'immigrants souhaitant s'établir de façon permanente à Hong Kong. Environ 90 % d'entre eux viennent à Hong Kong en vue d'un regroupement familial. Cette tendance perdure et, au fil des ans, nous avons élevé progressivement le quota journalier d'immigration au niveau actuel de 150 personnes par jour, soit 54 000 personnes par an. Dans ces circonstances et compte tenu des contraintes évidentes entravant la croissance démographique dans notre région qui est l'une des plus peuplées de

la planète, l'affirmation selon laquelle nous n'accordons guère d'attention à la protection de la famille est manifestement absurde.

136. Le point de vue contre lequel Justice s'élève n'est pas seulement le nôtre. Par exemple, le juge Cha Président de la Haute Cour de justice, a estimé dans son avis concernant l'affaire *Chan Kam c. Département de l'immigration* du 20 mai 1998 :

"... il se peut que le résident soit séparé de ses enfants et de sa famille, mais c'est une situation qu'il a lui-même choisie. C'est lui qui a décidé de laisser ses enfants et sa famille en Chine continentale pour venir s'installer à Hong Kong pour sept ans... Cette situation est comparable à celle d'une personne qui, après être partie poursuivre ses études à l'étranger, a pris la citoyenneté d'un pays étranger. Je regrette, mais je ne vois pas où est l'anomalie."

Nous non plus. Nous continuons à faire le maximum dans la limite de nos ressources et des capacités de notre infrastructure socioéconomique pour promouvoir et faciliter le regroupement familial.

Politique en matière de population

137. Certains ont exprimé la crainte que la politique annoncée récemment, qui vise à encourager des personnes talentueuses de Chine continentale à venir travailler à Hong Kong ne porte préjudice à celles qui souhaitent entrer à Hong Kong en vue d'un regroupement familial. Cette politique serait pour cette raison incompatible avec nos obligations découlant de l'article 23 du Pacte.

138. Ces craintes sont sans fondement. La proposition évoquée a pour but de permettre à des résidents de Chine continentale possédant des compétences et des talents rares à Hong Kong d'y entrer afin d'y travailler. Pour l'essentiel, leur situation sera la même que celle des expatriés originaires d'autres pays, à savoir qu'ils seront à Hong Kong pour y travailler et non pas pour s'y établir. Ils devront satisfaire à des critères rigoureux de compétence et de qualification pour obtenir l'acceptation de leur demande d'entrée à Hong Kong. Ils devront faire prolonger périodiquement leur visa de travail (comme les expatriés) et ils n'obtiendront un permis de résidence qu'à l'issue de sept années de résidence habituelle à Hong Kong. Leur nombre ne sera pas déduit du quota journalier de 150 personnes admises à entrer à Hong Kong pour s'y établir de façon permanente.

139. Notre politique concernant les personnes qui sont sur les listes d'attente pour entrer à Hong Kong en vue d'un regroupement familial est complètement différente et sera maintenue. Il s'agit en effet de personnes qui remplissent les conditions requises pour obtenir le droit de résidence à Hong Kong en vertu des dispositions de l'article 24 de la Loi fondamentale et qui ont donc ce droit dès le départ. Comme c'est actuellement le cas, leur niveau de compétence n'a aucune incidence sur leur admissibilité. Pour ces raisons, l'allégation selon laquelle la nouvelle politique est incompatible avec les dispositions de l'article 23 est à notre avis sans fondement.

Nouveaux arrivants chinois

140. L'organisation Justice prétend que "la propagande gouvernementale" a aiguisé les préjugés contre les nouveaux arrivants provenant du continent. Cela est faux car il n'y a eu aucune "propagande". Au contraire, nous faisons beaucoup afin d'aider les nouveaux arrivants à s'intégrer dans la communauté, comme il est indiqué aux paragraphes 422 à 425 du rapport.

Article 25 : Droit de participer à la vie publique

141. Des participants se sont dits préoccupés par le rythme du passage au suffrage universel, le système de représentation des groupements professionnels, la composition de la Commission électorale et la méthode de sélection du chef de l'exécutif. Ils y voient une tentative supplémentaire de donner des pouvoirs excessifs aux milieux d'affaires et aux professions libérales. Ils prétendent également que le système électoral, en particulier le système de représentation des groupements professionnels, constitue un obstacle structurel à la participation égale des femmes. Ils craignent également que la réintroduction des nominations aux conseils de district et l'abolition des conseils municipaux (voir le paragraphe 85 ci-dessus) n'ait altéré la représentativité du système. Ces sujets de préoccupation sont examinés dans les paragraphes suivants.

Rythme du développement démocratique

142. La Loi fondamentale définit la marche à suivre pour instaurer un système de gouvernement représentatif à Hong Kong. Elle prévoit une augmentation régulière du nombre de conseillers législatifs élus par les circonscriptions territoriales qui passera de 20 conseillers au cours de la première mandature (commencée en 1998), à 24 dans la seconde (qui devait commencer en 2000), et à 30 dans la troisième (qui commencera en 2004) jusqu'au but ultime : l'élection de tous les 60 conseillers au suffrage universel. La Loi fondamentale prévoit également un mécanisme pour décider si la méthode prévue pour former le Conseil législatif et la procédure suivie par le Conseil législatif pour voter sur les projets de loi et les propositions devraient être modifiées après 2007. La question de savoir si les conditions sont réunies pour que l'ensemble des membres du Conseil législatif soient élus au suffrage universel immédiatement après 2007 devrait être tranchée par la communauté tout entière à l'issue de discussions qui se tiendront en connaissance de cause.

Le Conseil législatif

143. L'élection du premier Conseil législatif en mai 1998 s'est tenue conformément aux dispositions de la Loi fondamentale. Le nombre record de votants et de candidats a permis d'élire un conseil législatif crédible et représentatif. Les résultats de l'élection ont démontré que le système d'élection au scrutin de liste adopté pour les circonscriptions territoriales garantit que le nombre des sièges remportés par les partis est proportionnel à leur popularité réelle dans chaque circonscription.

La Commission électorale et la méthode de sélection du chef de l'exécutif

144. L'annexe I de la Loi fondamentale stipule que le chef de l'exécutif est élu par une commission électorale largement représentative, conformément à la Loi fondamentale.

Cette dernière stipule en outre que l'objectif ultime est l'élection du chef de l'exécutif au suffrage universel sur nomination d'un comité largement représentatif, conformément à des procédures démocratiques. Elle prévoit également un mécanisme pour décider si la méthode prévue pour la sélection du chef de l'exécutif devrait être modifiée après 2007.

Corps des groupements professionnels

145. Ces corps électoraux font partie du système électoral de Hong Kong depuis 1985, date des premières élections au Conseil législatif. Leur but est d'assurer la représentation des différents secteurs qui ont contribué de façon importante au bien-être de la communauté. Avant 1985, tous les membres du Conseil législatif étaient nommés. Par convention, un certain nombre d'entre eux étaient issus de secteurs essentiels et importants de la communauté. Les représentants de secteurs mettaient leurs connaissances spécialisées ou professionnelles au service du Conseil législatif. Lorsque le système des élections au Conseil a été institué en 1985, la communauté a estimé que le système des corps des groupements professionnels était un moyen approprié de préserver l'apport de ces secteurs. Ce mécanisme s'est avéré efficace car il garantit un conseil législatif représentatif en permettant à différents secteurs qui ont contribué de façon importante au bien-être de notre communauté de s'exprimer dans cette instance.

Les conseils municipaux provisoires

146. Aux paragraphes 475 et 476 du rapport, nous avons indiqué au Comité que nous examinions les résultats d'une enquête publique entreprise en vue d'améliorer le rapport coût-efficacité des conseils municipaux et des comités de district. Après un examen attentif des résultats de l'enquête, nous avons estimé que le système des conseils municipaux provisoires ne devrait pas être maintenu à l'issue du mandat des membres sortants, qui venait à expiration le 31 décembre 1999. Nous avons proposé de mettre en place une nouvelle infrastructure qui serait responsable de l'orientation des politiques et des services fournis dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'hygiène de l'environnement, des arts et de la culture, et des sports et des loisirs. Pour atteindre cet objectif, nous avons proposé que les éléments suivants soient mis en place à compter du 1er janvier 2000 :

a) Un nouveau bureau pour l'environnement et l'alimentation⁶ qui serait appuyé par un nouveau département de l'alimentation et de l'hygiène de l'environnement et par les départements existants de l'agriculture et de la pêche, et de la protection de l'environnement;

b) Un nouveau département des loisirs et des services culturels relèverait du Bureau des affaires intérieures;

c) Au niveau des districts, 18 comités provisoires de district qui seraient dénommés "conseils de district" et recevraient des ressources et des responsabilités supplémentaires. Ces propositions ont été appuyées par le Conseil législatif qui, le 10 mars 1999, a voté le projet de loi approprié relatif aux conseils de district. Des élections aux conseils de district seront organisées en novembre 1999.

⁶ Dans l'infrastructure du Gouvernement de Hong Kong, les bureaux sont responsables de la formulation des politiques, lesquelles sont mises en œuvre concrètement par les départements administratifs.

147. La proposition de dissoudre les conseils municipaux provisoires après que le mandat de leurs membres aura expiré ne fera pas régresser la démocratie. En fait, cette mesure permettra d'accroître le rôle du Conseil législatif dans la surveillance de l'action gouvernementale et de l'utilisation des fonds publics pour les services municipaux. Les nouveaux "conseils de district" joueront aussi un rôle accru dans la surveillance des services publics fournis au niveau des districts. Nous pensons en outre que le fait que les services de sécurité alimentaire et d'hygiène de l'environnement seront assurés directement par le gouvernement qui améliorera la coordination en matière de formulation des politiques et de fourniture des services. Ce dispositif nous permettra de faire face plus efficacement aux crises alimentaires et aux grands problèmes d'hygiène de l'environnement. Cette façon de voir a été approuvée par le Conseil législatif qui a approuvé le projet de loi relatif aux conseils de district.

Nomination aux conseils de district

148. Pendant les enquêtes publiques qui ont porté sur la structure et les fonctions des organes de district (voir par. 85 ci-dessus), de nombreuses personnes se sont dites favorables à l'idée de nommer un nombre approprié de membres aux conseils de district. La nomination de conseillers permettra à des personnes qualifiées qui s'intéressent aux affaires des districts de siéger dans les conseils de district pertinents. L'expérience a montré que les conseillers nommés apportent des compétences et une expérience supplémentaires aux districts dans lesquels ils siègent. De nouveau, le Conseil législatif a fait sien cette façon de voir en mars dernier en votant le projet de loi relatif aux conseils de district.

Développement démocratique

149. Le Parti démocrate nous a demandé instamment d'étudier la possibilité d'allouer des aides aux candidats à des fonctions électives selon le pourcentage de voix qu'ils auront obtenu. Ils affirment que cela susciterait une forte participation à la vie publique. Cependant le Gouvernement accorde déjà des aides en nature importantes aux candidats à aux élections au Conseil législatif et aux conseils de district, à savoir deux dispenses d'affranchissement postal (une pour les élections aux conseils de district), la production gratuite d'une série d'émissions électorales à la télévision et la radio qui permettent aux candidats de présenter leur programme électoral et de débattre de questions d'actualité, et l'élaboration gratuite de prospectus de présentation des candidats destinés à tous les électeurs inscrits. En conséquence, nous ne pensons pas que l'octroi d'aides supplémentaires de cette nature constituerait un usage approprié des fonds publics.

Élections rurales

150. Certains commentateurs estiment que les présidents des comités ruraux sont insuffisamment représentatifs. Cependant, le fait est qu'ils sont désignés au moyen d'élections. Dans la plupart des cas, les présidents des comités ruraux sont élus par des assemblées générales plénières composées principalement des représentants de village de la zone rurale concernée. Dans d'autres cas, les assemblées générales plénières élisent des comités exécutifs qui élisent à leur tour les présidents.

151. L'organisation Human Rights Monitor affirme (p. 5 et 6 de sa communication) que de nombreux villages refusent encore d'autoriser les femmes à voter aux élections de représentants

de village et que le Gouvernement n'a guère fait d'efforts pour combattre les discriminations pratiquées au cours de ces élections. Elle affirme en outre que les représentants de village sont élus par un électeur par ménage. Nos réponses à chacun de ces points sont les suivantes :

a) **Participation des femmes** : Nous avons examiné cette question aux paragraphes 74 à 76 du rapport au titre de l'article 3⁷. Comme nous l'avons indiqué dans ce document et conformément à la *Sex Discrimination Ordinance* (ordonnance relative à la discrimination sexuelle), le Gouvernement ne reconnaît pas, et, le cas échéant, invalide l'élection des représentants de village qui ont été élus selon une procédure qui n'a pas assuré l'égalité des femmes et des hommes⁸. Nous avons indiqué dans le rapport (par. 77) que 96 % des villages avaient adopté les règles types. Aujourd'hui, tous l'ont fait. L'affirmation de Human Rights Monitor ne correspond donc pas à la situation que nous connaissons. Nous avons demandé à cette organisation de nous soumettre des faits à l'appui de ses dires. Si elle le fait, nous serons heureux de prendre les mesures nécessaires;

b) **Représentants de villages élus selon le principe "un ménage, une voix"** : Cela est faux car tous les représentants de village sont maintenant élus selon le principe "une personne, une voix", conformément aux règles types promulguées par le *Heung Yee Kuk*.

152. L'organisation Justice a affirmé que le rapport "omet" de mentionner des pratiques prétendument discriminatoires qui marqueraient l'élection des représentants de village. Nous présumons que "l'omission" à laquelle il est fait allusion concerne deux affaires liées aux élections des représentants des villages de Pat Heung et Po Toi O, qui font actuellement l'objet d'une procédure de recours judiciaire. Le rapport n'a pas abordé ces questions, les actions en justice qui les ont mises en lumière ayant commencé bien au-delà de la date limite fixée pour l'établissement du rapport (30 juin 1998). Nous ne sommes pas en mesure de formuler de réponse appropriée à ce stade car le Gouvernement a fait appel de la décision du tribunal de première instance, de telle sorte que l'affaire est en cours d'examen judiciaire.

153. Nous avons l'intention, à terme, de mettre les élections de représentants de village en conformité avec la loi. Une fois établi le cadre législatif, nous comptons faire en sorte que les élections rurales soient également régies par la *Corrupt and Illegal Practices Ordinance* (ordonnance relative à la corruption et aux pratiques illégales) (chap. 288) ou par la future *Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance* (ordonnance relative à la corruption et aux agissements illégaux (élections)). Ces ordonnances devraient renforcer le principe d'égalité des droits électoraux des personnes. Un groupe de travail gouvernemental est en train d'étudier ces questions en vue de formuler des propositions concrètes afin d'atteindre cet objectif.

⁷ Nous avons traité cette question au titre de l'article 3 parce que nous avons estimé que la question principale qui se posait en la matière était celle de l'égalité entre les hommes et les femmes et non celle du droit de participer à la vie publique. Réflexion faite, nous aurions probablement dû la traiter au titre de l'article 25 comme nous l'avons fait dans le présent document.

⁸ Cette règle n'est pas une sanction inefficace comme l'a suggéré l'organisation Justice. Au contraire, elle empêche l'élection d'un tel représentant à un comité rural ou au *Heung Yee Kuk* (conseil officiel du Gouvernement pour les affaires relatives aux nouveaux territoires).

Conseils et comités consultatifs gouvernementaux

154. La Hong Kong Journalists Association (HKJA) a invité le Gouvernement à ouvrir plus largement ses organes consultatifs au public, notamment ceux qui s'occupent de transports, de radiotélédiffusion, d'éducation, d'environnement et de planification urbaine. En général, nous encourageons tous les organes consultatifs à ouvrir leurs réunions dans toute la mesure possible. Mais certains d'entre eux, en particulier ceux qui s'occupent des questions figurant sur la "liste de doléances" de la HKJA traitent des informations classées secrètes ou considérées comme sensibles pour des raisons commerciales et/ou contenant des données personnelles. Certains organes étant consultés au stade initial de la formulation des politiques, la divulgation des informations qu'ils examinent, qui sont parfois fondées sur des analyses, des recherches ou des statistiques incomplètes, serait prématurée. Il est donc évident qu'il ne conviendrait pas que ces organes ouvrent leurs réunions au public.

155. Toutefois, les organes dont les réunions ne sont pas ouvertes au public sont conscients du besoin accru de transparence et de responsabilité inhérent à une société de plus en plus ouverte. C'est pourquoi ils ont adopté un ensemble de mesures de transparence consistant notamment à publier des communiqués de presse, à tenir des réunions de presse et à mettre les programmes d'activité et des documents pertinents à la disposition du public. Nous continuerons à collaborer étroitement avec ces organes afin d'examiner les mesures supplémentaires à prendre pour accroître la transparence.

Article 26 : Droit à une égale protection de la loiLois antidiscrimination

156. Des participants ont préconisé l'adoption de lois spécifiques contre la discrimination fondée sur l'âge, la race et l'orientation sexuelle. Nos positions sur ces questions sont expliquées aux paragraphes 497 à 505 du rapport.

157. Nos positions sur la question de l'adoption de lois spécifiques contre la discrimination raciale sont expliquées au paragraphe 97. Il existe cependant dans notre droit interne des dispositions adéquates interdisant les actes de violence à motivation raciale (ou l'incitation à de tels actes) ainsi que les activités d'individus ou d'organisations visant à inciter à la haine raciale. Le droit à la sécurité de la personne est principalement protégé par l'*Offences Against the Person Ordinance* (ordonnance relative aux atteintes à la personne) qui érige en délit le fait d'agresser ou de blesser toute personne sans considération de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique. La rigueur de la peine prévue pour ceux qui commettent ce délit dépend de la gravité de l'agression. En outre, l'article 8 de la *Societies Ordinance* (ordonnance relative aux associations) dispose que le fonctionnement d'une association peut être interdit s'il semble de nature à porter préjudice à la sûreté de Hong Kong, à la sécurité ou à l'ordre publics.

158. En outre, l'article 33 1) de la *Television Ordinance (Chapter 52)* (ordonnance relative à la télévision (chap. 52)) interdit les émissions de radio et de télévision qui incitent à la haine en raison de la couleur, de la race, du sexe, de la religion, de la nationalité ou de l'origine ethnique ou nationale. L'article 13 M 1) de la *Telecommunication Ordinance (Chapter 106)* (ordonnance relative aux télécommunications (chap. 106)) stipule une interdiction similaire. De même, l'article 10 2) de la *Film Censorship Ordinance* (ordonnance relative à la censure

cinématographique) prévoit que le permis d'exploitation peut être refusé pour un film qui dénigre ou offense une partie du public par des allusions à la couleur, à la race, aux croyances religieuses, aux origines ethniques ou nationales ou au sexe de certaines personnes. En outre, les codes de pratique concernant les normes relatives aux émissions de radio et de télévision à Hong Kong contiennent des dispositions interdisant la diffusion de toute émission susceptible de susciter la haine ou la crainte à l'égard de toute personne ou de tout groupe en raison de l'appartenance ethnique, de la nationalité, de la race, du sexe, de la préférence sexuelle, de la religion, de l'âge, de la situation sociale, de l'état physique ou d'un handicap mental, ou s'il apparaît que l'émission en cause dénigre ou offense toute personne ou tout groupe.

Recours contre la discrimination raciale

159. Il n'existe pas une voie de recours unique contre tous les types de discrimination raciale mais des voies diverses selon le cas. À titre d'exemple, une personne qui est agressée pour des raisons raciales peut tenter une action en justice en vue d'obtenir réparation. S'il apparaît que la diffusion d'une émission est susceptible d'inciter à la haine raciale, le Premier Secrétaire de l'administration peut demander au tribunal compétent (en vertu de l'article 33 de l'ordonnance relative à la télévision ou de l'article 13M de l'ordonnance relative aux télécommunications) d'interdire la diffusion de l'émission en question. Il est également possible, dans certaines circonstances, d'invoquer l'article 39 de la Loi fondamentale pour porter plainte devant un tribunal pour des actes de discrimination raciale.

Politique du Département de la justice en matière de poursuites judiciaires

160. Aux paragraphes 315 et 316 du rapport, nous avons expliqué la décision du parquet de ne pas engager de poursuites au sujet de huit affaires qui lui avaient été soumises par le Commissaire à la protection des données personnelles. L'une de ces affaires concernait l'agence de presse Chine-Nouvelle (communément désignée par son nom en mandarin, "Xinhua"). À la page 26 de sa communication, l'organisation Human Rights Monitor affirme que cette décision était incompatible avec les articles 2 et 17 du Pacte. L'organisation voudrait obtenir des éclaircissements sur la façon dont la politique gouvernementale était élaborée. En outre, étant donné que l'enquête du Commissaire à la protection des données personnelles sur l'affaire de l'agence de presse Xinhua a duré six mois, l'organisation estime que le Commissaire devrait accélérer cette enquête ou que le Gouvernement devrait apporter à *la Personal Data (Privacy) Ordinance* (ordonnance relative à la protection des données personnelles) un amendement tendant à porter à six mois le délai prévu dans ce texte de loi pour engager des poursuites.

161. Pour les raisons indiquées au paragraphe 316 du rapport, la divulgation des raisons exactes pour lesquelles il a été décidé de ne pas engager des poursuites dans certains cas susciterait à tort un débat public sur la question de la culpabilité ou de l'innocence des intéressés qui risquent d'être condamnés par les médias et l'opinion publique sans pouvoir se défendre devant des tribunaux dûment constitués. Comme nous l'avons indiqué, une telle situation serait inacceptable.

162. Nous nous permettons de faire remarquer à l'organisation Human Rights Monitor que l'agence de presse Xinhua n'a pas bénéficié d'un traitement spécial et que l'affirmation de l'organisation selon laquelle le fait que l'agence soit dépourvue de statut et de personnalité juridiques la mettrait à l'abri de toute procédure judiciaire et "pratiquement au-dessus des lois" est dénuée de tout fondement. Les associations sans statut juridique sont dûment reconnues

dans tous les systèmes de *common law*, par exemple les cabinets juridiques d'associés. Le fait que de telles associations sont sans personnalité juridique propre signifie que les actions juridiques les concernant doivent être intentées ou combattues par les associés qui, de ce fait, s'exposent personnellement à toute la rigueur de la loi.

163. Le Commissaire à la protection des données personnelles a proposé d'apporter à l'ordonnance un amendement tendant à proroger le délai de six mois prévu. Le Gouvernement examine cette proposition.

164. Des participants se sont dits de nouveau préoccupés par la décision du Secrétaire à la justice de ne pas engager de poursuites contre une personnalité bien connue. Ils ont demandé que les décisions concernant l'opportunité d'engager des poursuites soient prises conformément à des directives établies.

165. Comme nous l'avons expliqué aux paragraphes 509 à 515 du rapport, les décisions relatives à l'opportunité d'engager des poursuites sont prises conformément à des directives et critères établis de longue date. La décision de ne pas engager des poursuites à l'encontre de la personne en question a été prise pour insuffisance de preuves. Ce motif était tout à fait suffisant pour ne pas donner suite. L'intérêt général n'a été pris en considération qu'en raison des arguments présentés par l'avocat de l'intéressé. Il existait à l'époque une conjonction totalement exceptionnelle de facteurs ayant des incidences sur l'intérêt général. L'étude des pratiques judiciaires de 11 systèmes importants de *common law* a permis d'établir que les organes chargés des poursuites judiciaires dans d'autres pays prennent parfois en considération des facteurs similaires lorsqu'ils décident de l'opportunité d'engager des poursuites.

Protection des employées de maison durant la grossesse

166. Aux pages 51 et 55 de sa communication, l'organisation Human Rights Monitor évoque une proposition gouvernementale tendant à assouplir les dispositions applicables aux femmes vivant à demeure durant leur grossesse. Il ne s'agit de fait que d'une proposition selon laquelle :

a) Toutes les dispositions prévues par l'ordonnance relative à l'emploi, y compris celles qui concernent la protection des femmes enceintes, devraient continuer de s'appliquer aux employées de maison vivant à demeure;

b) Cependant, étant donné leurs conditions bien particulières de travail, les employées à demeure qui tombent enceintes et leurs employeurs devraient avoir la possibilité de résilier le contrat d'emploi par accord mutuel. Il est proposé que s'ils concluent un tel accord, l'employeur soit tenu de payer à l'employée une somme déterminée à titre d'indemnité. Les employées qui n'accepteraient pas un tel accord continueraient de recevoir les prestations de maternité en vigueur et de bénéficier des protections légales contre le licenciement.

167. Certains ont craint que cette proposition n'ait des effets discriminatoires, façon de voir que nous ne partageons pas. Si cette proposition était acceptée, les changements qu'elle comporterait s'appliqueraient aux employées de maison locales comme aux étrangères vivant chez leur employeur. La proposition a pour but de traiter les difficultés concrètes qu'une grossesse peut soulever dans la situation particulière d'un employeur et d'une employée qui partagent le même espace de vie. Nous sommes d'avis que la souplesse de la disposition proposée permettrait

de faire en sorte que les arrangements soient proportionnels à la difficulté à résoudre. Nous l'avons soumise aux parties intéressées et nous sommes en train d'examiner leurs points de vue. Nous étudierons les mesures à prendre pour aller de l'avant dès que nous aurons achevé cet examen.

Article 40 : Présentation de rapports

168. La Commission des droits de l'homme de Hong Kong dit que notre pratique consistant à soumettre au public un aperçu et non les projets de rapport viole les prescriptions des organes de l'ONU relatives à l'établissement des rapports. Il nous semble que nos pratiques sont quasiment identiques à celles du Gouvernement canadien qui sont citées dans le manuel relatif à l'établissement des rapports sur les droits de l'homme comme des pratiques "instructives". Comme le Gouvernement canadien, nous invitons les organisations non gouvernementales à contribuer à l'élaboration de nos rapports. Nous invitons en outre le grand public à y contribuer (même si, dans la pratique, seules les organisations non gouvernementales ont répondu à cette invitation). De plus, comme le Gouvernement canadien, nous examinons toutes les observations qui nous sont soumises et nous les transmettons pour observation aux bureaux et départements compétents. Enfin, comme ce gouvernement, nous ne tentons pas dans les rapports de répondre à chaque observation particulière. Par contre, nous répondons généralement à plus de 90 % d'entre elles sous une forme résumée. En 1995, selon le manuel, des sollicitations du Gouvernement canadien auraient suscité 4 réponses concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 10 concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, alors que nous en avons obtenu 11 au sujet de ces deux instruments. Lorsque l'édition actuelle du manuel a été publiée, les autorités canadiennes étudiaient la possibilité d'utiliser Internet afin de solliciter des informations auprès d'un public élargi, ce que nous faisons déjà. De plus, nous encourageons les organisations non gouvernementales à présenter leurs propres rapports et à assister à l'examen des rapports périodiques. Les ONG de Hong Kong n'ignorent rien de cette possibilité et n'ont pas tardé à la saisir. Cela permet aux organes de suivi des traités de recevoir des informations émanant non seulement du Gouvernement de Hong Kong mais aussi de toutes les autres sources.

Réserves et déclarations

169. Des participants ont demandé le retrait de la réserve formulée à l'égard de l'article 25 b), concernant les élections au Conseil législatif et au Conseil exécutif. En vertu de l'article 39 de la Loi fondamentale, toutes les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui s'appliquaient à Hong Kong avant la réunification ont continué de s'appliquer à la Région administrative spéciale de Hong Kong. Nous procédons à la révision des réserves qui ont été faites avant la réunification en vue de déterminer si l'une quelconque d'entre elles pourrait être retirée ou modifiée. Quoique cette procédure ne soit pas terminée, nous devons maintenir certaines réserves, notamment celles qui concernent l'article 25 b), sous leur forme actuelle ou sous une forme modifiée.

Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong

République populaire de Chine

Octobre 1999
