



**Instruments
internationaux relatifs
aux droits de l'homme**

Distr.
GENERALE

HRI/CORE/1/Add.73
13 juin 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

DOCUMENT DE BASE FORMANT PARTIE DES RAPPORTS DES ETATS PARTIES

PORTUGAL (MACAO)

[1er mars 1996]

GOUVERNEMENT DE MACAO

1. Macao, territoire sous administration portugaise, est situé sur la côte de la Chine méridionale à environ 65 km à l'ouest de Hong Kong.
2. Le territoire de Macao comprend la presque-île de Macao (où se trouve la "Cité du Saint-Nom-de-Dieu") et les îles de Taipa et de Coloane, et couvre une superficie totale d'environ 18 km².
3. La situation géographique de Macao, son traditionnel esprit d'ouverture et son environnement économique, social et culturel ont suscité et facilité la coexistence de civilisations, langues et religions extrêmement variées.
4. Selon le dernier (et 13ème) recensement général de la population, effectué en 1991 (Censos'91), le nombre total des habitants résidents était de 355 693, ce nombre devant passer, selon les estimations, à 381 000 avant la fin de 1992.
5. Pour se faire une idée de la composition de la population et de l'importance relative des principaux groupes ethniques et culturels, linguistiques et religieux, on se reportera aux résultats généraux du 13ème recensement de la population/13ème recensement des foyers, annexés au présent rapport */ , ainsi qu'aux informations fournies à propos de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
6. L'installation des Portugais à Macao remonte à 1557.
7. Actuellement, la situation du territoire est définie dans la Constitution de la République portugaise ainsi que dans la Déclaration conjointe du Gouvernement de la République populaire de Chine et du Gouvernement de la République portugaise sur la question de Macao (généralement dénommée Déclaration conjointe sino-portugaise), signée à Beijing le 13 avril 1987. Dans cette déclaration il est indiqué que Macao fait partie du territoire chinois et que le Gouvernement de la République populaire de Chine y exercera de nouveau sa souveraineté à partir du 20 décembre 1999. Aux termes de cet accord, le Portugal est chargé d'administrer Macao durant la "période de transition" qui s'achèvera le 19 décembre 1999.
8. Le système juridique de Macao est issu de la branche romano-germanique du droit européen continental. Il est caractérisé par le fait que les lois proprement dites constituent, de loin, la source la plus importante du droit, et les lois pertinentes figurent dans des recueils de lois spécifiques connus comme étant les cinq "grands codes" : le code civil, le code commercial, le code de procédure civile, le code pénal et le code de procédure pénale.
9. L'organisation constitutionnelle de Macao a beaucoup évolué au cours de l'histoire du territoire. Initialement, il existait un régime de "juridiction mixte" (de 1557 à 1822) auquel a succédé une "période coloniale" (de 1822 à 1976) et enfin une "période de transition" (qui a commencé en 1976 et

*/ Ces résultats peuvent être consultés dans les dossiers du Centre pour les droits de l'homme.

s'achèvera le 19 décembre 1999). L'histoire de Macao a constamment été caractérisée par une coopération suivie entre le Portugal et la Chine. De plus, Macao a toujours bénéficié d'un degré élevé d'autonomie.

10. Dès le début de la colonisation portugaise à Macao, ce degré élevé d'autonomie s'est reflété dans l'organisation administrative du territoire. Le poste de gouverneur n'a été créé qu'au milieu du XVII^e siècle mais en fait, jusqu'en 1783, où les dispositions royales 1/ ont été adoptées, l'établissement portugais de Macao était administré par le politiquement puissant Senado. Le Senado, organe issu de la tradition médiévale portugaise d'administration locale, représentait les intérêts portugais par l'intermédiaire de trois conseillers élus pour une période de trois ans par la population portugaise, à savoir deux juges et un procureur. Le Senado était investi de pouvoirs politiques, administratifs et judiciaires.

11. Même durant la "période coloniale", Macao a bénéficié d'un degré élevé d'autonomie politique et administrative. Premièrement, les agents du pouvoir central portugais se trouvaient bien loin, à Goa. Deuxièmement, toutes les fois que des crises survenaient dans des relations généralement très bonnes avec les autorités chinoises, l'on s'employait à trouver rapidement des solutions au plan local. Enfin, il existait des traditions d'autonomie profondément enracinées.

12. Actuellement, Macao se trouve dans la "période de transition" qui s'achèvera lorsque la Chine exercera de nouveau sa souveraineté pleine et entière sur le territoire, le 20 décembre 1999 (article premier de la Déclaration conjointe sino-portugaise). Après cette date, et pour une période de 50 ans, la République populaire de Chine s'engage à respecter les divers principes, politiques et dispositions qui, sous le principe général "un pays, deux régimes", ont été formulés dans la Déclaration conjointe sino-portugaise (art. 2, par. 12), et à les consacrer dans une Loi fondamentale de la région administrative spéciale de Macao de la République populaire de Chine, qui a été approuvée par le huitième congrès national du peuple de la République populaire de Chine, à sa première session, le 31 mars 1993.

13. En ce qui concerne le système juridique de Macao, le paragraphe 4 de l'article 2 de la Déclaration conjointe sino-portugaise indique que "le système économique et social actuel demeurera inchangé, de même que le mode de vie" et que "les lois actuellement en vigueur à Macao demeureront pour l'essentiel inchangées". La Déclaration conjointe prévoit en outre que "les lois, arrêtés, règlements d'administration et autres règles de droit

1/ Les "dispositions royales du 4 avril 1783" ont été promulguées par la royauté portugaise et avaient pour principal objectif de déléguer au gouverneur de Macao les pouvoirs nécessaires pour faire de lui l'entité la plus importante de la vie politique à Macao. Selon l'une de ces dispositions, le Senado de Macao était tenu de rendre des comptes au gouverneur et au magistrat et ne devait prendre aucune décision sans consulter le gouverneur. Le gouverneur s'est ainsi vu conférer un rôle d'office dans toutes les affaires concernant l'administration du territoire et était en droit d'opposer son veto aux décisions du Senado, ce qui renforçait le pouvoir central portugais à Macao.

précédemment en vigueur à Macao resteront en vigueur à l'exception de celles de leurs dispositions qui pourraient être contraires à la Loi fondamentale ou faire l'objet d'un amendement de la part du corps législatif de la région administrative spéciale de Macao" après la création de ladite région (annexe I, section III, par. 2).

14. Le même principe de continuité du système juridique de Macao dans la région administrative spéciale est consacré dans la Loi fondamentale de la région administrative spéciale de Macao. Aux termes de l'article 8 de ladite loi "les lois, arrêtés, règlements d'administration et autres règles de droit précédemment en vigueur à Macao resteront en vigueur à l'exception de ceux qui pourraient être contraires à ladite loi ou faire l'objet d'un amendement de la part du corps législatif ou d'un autre organe compétent de la région administrative spéciale de Macao conformément aux procédures légales". Le principe de continuité s'applique également aux conventions internationales auxquelles la Chine n'est pas partie, comme le stipule le paragraphe 3 de la section VIII de l'annexe I de la Déclaration conjointe sino-portugaise : "Les accords internationaux auxquels la République populaire de Chine n'est pas partie mais qui sont appliqués à Macao pourront continuer d'être appliqués". Cette règle a aussi été incorporée dans le paragraphe 2 de l'article 138 de la Loi fondamentale de la région administrative spéciale de Macao.

15. La Déclaration conjointe sino-portugaise reconnaît en outre des droits fondamentaux spécifiques. Ainsi, aux termes du paragraphe 4 de son article 2 : "Tous les droits et libertés des habitants et autres personnes à Macao, et notamment les droits et libertés de la personne, la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté de réunion et d'association, le droit de voyager et de circuler librement, le droit de grève, le droit de choisir librement sa profession, le droit de se livrer à la recherche scientifique, le droit à la liberté de religion et de conviction, le droit à la liberté de communication et le droit à la propriété, seront garantis par la loi dans la région administrative spéciale de Macao". Au paragraphe 1 de la section V de l'annexe I de la Déclaration conjointe sino-portugaise, ces garanties sont exposées plus en détail : "La région administrative spéciale de Macao garantira, conformément à la loi, les droits et libertés des habitants et autres personnes à Macao, tels qu'ils ont été prévus par les lois précédemment en vigueur à Macao, et notamment les libertés de la personne, de la presse, de réunion, de manifestation, d'association (par exemple le droit de fonder avec d'autres des associations non officielles et de s'affilier à de telles associations), le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer, le droit de voyager et de circuler librement, le droit au libre-choix de sa profession et de son travail, le droit de grève, la liberté de religion et de conviction, le droit de recevoir une éducation et de se livrer à la recherche scientifique; l'inviolabilité du domicile et de la correspondance, et le droit d'accès à la loi et à la justice, le droit de posséder des biens privés et des entreprises, d'en disposer et d'en hériter, et le droit, en cas d'expropriation licite, à une indemnisation appropriée dans un délai raisonnable; le droit de contracter mariage et le droit de fonder et d'élever librement une famille". Le paragraphe 2 de la même section mérite de retenir tout particulièrement l'attention en ce qu'il consacre les principes d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'il dispose : "les habitants de la région administrative spéciale de Macao et autres personnes dans cette région sont

tous égaux devant la loi et ne font l'objet d'aucune discrimination, quels que soient leur nationalité, leur origine, leur sexe, leur race, leur langue, leur religion, leur conviction politique ou idéologique, leur degré d'instruction, leur situation économique ou leur position sociale.

16. Au milieu de 1992, le Portugal et la République populaire de Chine ont engagé, au sein du Groupe de liaison mixte sino-portugais, des négociations concernant l'application à Macao du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Un accord a été conclu en octobre 1992, et un mémorandum d'accord en la matière signé par les chefs des équipes portugaise et chinoise dudit Groupe. Aux termes de cet accord, le Portugal s'engageait à étendre à Macao l'application des deux Pactes par la voie d'une résolution que l'Assemblée de la République portugaise se proposait d'adopter. La République populaire de Chine s'engageait à garantir, par une clause expressément introduite à cette fin dans la Loi fondamentale de la région administrative spéciale de Macao, la continuité des deux Pactes après le 19 décembre 1999.

17. L'Assemblée de la République portugaise s'est acquittée des obligations contractées pour le Portugal dans le cadre de l'accord, en approuvant la résolution No 41/92 du 31 décembre 1992, publiée dans la Official Gazette (Boletim Oficial) de Macao, No 52, 3ème supplément, du 31 décembre 1992, et en procédant sous quatre réserves seulement à l'application des deux Pactes au territoire de Macao. Ces réserves sont exposées dans le rapport sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le 27 avril 1993, le Portugal a déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies la Déclaration portant application des Pactes à Macao, qui avait été approuvée par la résolution No 41/92 de l'Assemblée de la République portugaise.

18. A son tour, la République populaire de Chine a respecté les engagements qu'elle avait pris dans le cadre de l'accord conclu au sein du Groupe de liaison mixte, en introduisant dans la Loi fondamentale de la région administrative spéciale de Macao une clause qui prévoyait que "les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et des conventions collectives internationales, telles qu'elles sont appliquées à Macao, resteront en vigueur et seront appliquées par la voie des lois de la région administrative spéciale de Macao. Aucune restriction, à moins d'être prescrite par la loi, ne sera apportée aux droits et libertés exercés par les résidents à Macao. Ces restrictions ne sauraient contrevenir aux dispositions du premier paragraphe du présent article" (art. 40).

19. Pour répondre à des questions spécifiques du Comité des droits de l'homme des Nations Unies concernant le régime des droits civils et politiques reconnus à Macao, nous tenons à donner les précisions suivantes.

20. La nature des sources des normes consacrant des droits protégés.

L'article 292 de la Constitution portugaise dispose que le territoire de Macao est régi par le statut adapté à sa situation particulière telle qu'elle est envisagée dans la loi organique de Macao (ci-après dénommée LO), approuvée par la loi No 1/76 du 17 février 1976 telle que modifiée par les lois Nos 53/79 du 14 septembre 1979 et 13/90 du 10 mai 1990. Il convient de noter que la LO

est une loi constitutionnelle. De son côté, l'article 2 de la LO prévoit notamment la transposition directe au système de Macao des principes concernant les droits, libertés et garanties, en d'autres termes les principes fondamentaux énoncés dans la section I ("Principes généraux") et de la section II ("Droits, libertés et garanties") de la partie I ("Droits et devoirs fondamentaux") définis dans la Constitution portugaise. Il en va de même pour les dispositions du paragraphe 1 d) de l'article 11 de la LO.

21. Les droits, libertés et garanties établis dans la Constitution portugaise - qui non seulement tient compte des droits civils et politiques reconnus dans le Pacte mais l'emporte sur eux à plusieurs égards - sont appliqués dans le système juridique de Macao en vertu des dispositions de l'article 2 de la LO. Ces droits, libertés et garanties ne sont pas appliqués *dans les mêmes termes exactement* et avec le même contenu qu'au Portugal, en raison de quelques limitations découlant de prescriptions particulières de la LO qui reflètent la situation spécifique et différente de Macao. L'exercice de ces droits et libertés et l'application de ces garanties sont limités ou soumis à des restrictions à Macao en vertu des dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 18 de la Constitution portugaise, aux termes desquels :

"2. La loi ne peut restreindre les droits, les libertés et les garanties que dans certains cas expressément prévus par la Constitution. Les restrictions devront se limiter à celles nécessaires à la sauvegarde d'autres droits ou intérêts protégés par la Constitution.

3. Les lois qui restreignent les droits, les libertés et les garanties doivent revêtir un caractère général et abstrait. Elles ne peuvent avoir d'effets rétroactifs, ni restreindre l'étendue et la portée de la substance des préceptes constitutionnels."

22. L'article 19 de la Constitution portugaise est également en vigueur à Macao et dispose que les organes de souveraineté peuvent uniquement *suspendre* l'exercice des droits, des libertés et des garanties en cas d'*état de siège* ou d'*état d'urgence* déclarés dans les formes prévues par la Constitution. Le Gouverneur de Macao aussi a le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'ordre public partout à Macao, sur avis du Conseil d'Etat. Au cas où il serait nécessaire de restreindre ou de suspendre l'exercice de droits, de libertés et de garanties constitutionnels, l'Assemblée législative doit être préalablement consultée et le Président de la République informé aussitôt que possible (art. 11, par. 1 d) de la LO).

23. Par ailleurs, le paragraphe 2 de l'article 5 de la résolution de l'Assemblée de la République portugaise No 41/92 du 31 décembre 1992, publiée dans la Official Gazette de Macao, No 52, troisième Supplément, du 31 décembre 1992, portant application des deux Pactes à Macao, dispose que : "Des restrictions ne peuvent être apportées aux droits fondamentaux à Macao que si elles ont été prescrites par la loi, et ces restrictions ne peuvent aller au-delà des dispositions applicables des Pactes internationaux [relatifs, respectivement, aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels]".

24. Les limitations et restrictions susceptibles d'être apportées à l'exercice de ces droits en vertu de lois locales réglementant les droits fondamentaux sont de surcroît nettement moins nombreuses que celles évoquées dans les Pactes.

25. C'est le cas pour la loi 7/90/M du 6 août 1990 (la loi sur la presse) laquelle, au paragraphe 3 de son article 4, dispose : "la liberté de la presse est susceptible des seules limitations prévues par les dispositions de la présente loi ou imposées par le droit général pour préserver l'intégrité morale et physique de la population, et tout examen ou application de ces dispositions relève de la compétence des tribunaux".

26. Possibilité que les dispositions du Pacte soient directement applicables et invoquées. A Macao comme au Portugal, les mêmes règles constitutionnelles régissent la relation entre le droit international et le droit interne, à savoir l'article 8 de la Constitution de la République portugaise qui établit le principe de la primauté du droit international sur le droit interne commun. Ainsi, à Macao, les prescriptions du Pacte sont appliquées et invoquées en vertu des mêmes dispositions qu'au Portugal encore qu'il convienne de noter que le paragraphe 2 de l'article 8 de la Constitution portugaise institue un régime d'acceptation automatique des normes établies dans les conventions internationales.

27. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 5 de la résolution de l'Assemblée de la République No 41/92 du 31 décembre 1992 : "*Les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels applicables à Macao seront appliquées à Macao, plus précisément par la voie de lois spécifiques promulguées par les organes publics propres du territoire*". Cependant, cette disposition ne modifie aucunement, et ne saurait aucunement modifier - compte tenu des principes généraux de la hiérarchie des sources du droit - les normes constitutionnelles appelées à déterminer si les dispositions du Pacte peuvent ou non être appliquées ou invoquées directement. Cet article est censé souligner la nécessité que ces dispositions du (des) Pacte(s) applicables à Macao soient élaborées par des organes législatifs locaux, ce qui, d'une part, suppose que ces pouvoirs soient délégués du Portugal à Macao 2/ et, d'autre part, met en lumière l'objectif politique de la *décentralisation législative*.

28. Organes administratifs, judiciaires et autres compétents en matière de droits de l'homme. Ce point est traité dans le rapport sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel on voudra bien se reporter.

29. Recours ouverts aux particuliers dont les droits ont été violés. Méritent d'être mentionnés parmi les principaux moyens accessibles aux particuliers dont les droits ont été violés :

2/ Ces délégations de pouvoirs législatifs représentent l'un des facteurs les plus importants de l'autonomie progressive de Macao, issus des modifications apportées à la LO par les lois Nos 53/79 du 14 septembre 1979 et 13/90 du 10 mai 1990 (les textes peuvent être consultés au Secrétariat).

- a) Le dépôt d'une plainte auprès du Centre d'information et d'assistance publique;
- b) Le dépôt d'une plainte auprès de la Haute Commission de lutte contre la corruption et l'illégalité administrative;
- c) Le dépôt d'une plainte administrative (reclamação administrativa);
- d) La formation d'un recours administratif;
- e) La formation d'un recours judiciaire contre une mesure administrative;
- f) La formation d'un recours devant la Cour constitutionnelle dans une procédure en cours engagée à titre particulier;
- g) La formation d'un recours en protection (recurso de amparo).
