



Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques

Distr.
GENERALE

CCPR/C/SR.1536
12 mai 1997

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE DES DROITS DE L'HOMME

Cinquante-huitième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA PREMIERE PARTIE (PUBLIQUE)* DE LA 1536ème SEANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le mercredi 23 octobre 1996, à 15 heures

Président : M. AGUILAR URBINA

SOMMAIRE

Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à
l'article 40 du Pacte (suite)

Rapport spécial du Royaume-Uni sur Hongkong (suite)

* Le compte rendu analytique de la deuxième partie (privée) de la
séance est publié sous la cote CCPR/C/SR.1536/Add.1.

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Les rectifications doivent être rédigées dans l'une des langues de
travail. Elles doivent être présentées dans un memorandum et être également
portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une
semaine au plus tard à compter de la date du présent document, à la Section
d'édition des documents officiels, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

Les rectifications aux comptes rendus des séances publiques de la
présente session seront groupées dans un rectificatif unique qui sera publié
peu après la clôture de la session.

GE.96-18692 (F)

La séance est ouverte à 15 h 5.

EXAMEN DES RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES CONFORMEMENT A
L'ARTICLE 40 (point 4 de l'ordre du jour) (suite)

Rapport spécial du Royaume-Uni sur Hongkong (suite) (CCPR/C.117)

1. A l'invitation du Président, M. Steel et M. Fung (Royaume-Uni) prennent place à la table du Comité.

2. Mme CHANET rappelle que le Comité estime que la population de Hongkong devra continuer de jouir des avantages liés à la protection offerte par le Pacte après le changement de souveraineté. Qui plus est, l'affirmation dans ce sens contenue dans la Déclaration commune sino-britannique n'a pas été contestée par la Cour internationale de Justice.

3. M. Steel et M. Fung, de la délégation du Royaume-Uni, semblent avoir adopté des positions quelque peu différentes concernant la situation à Hongkong. Evoquant l'obligation de présenter des rapports faite à la Chine par l'article 40 du Pacte, M. Fung a parlé de progrès considérables. M. Steel a adopté une attitude plus prudente vis-à-vis de la réaction de la partie chinoise. Mme Chanet demande donc des précisions quant à la position de la Chine vis-à-vis de ses obligations aux termes de l'article 40.

4. M. Steel a assuré le Comité que le Royaume-Uni continuerait de "surveiller" la mise en oeuvre du Pacte après le 30 juin 1997. Mme Chanet se demande comment cela sera possible, particulièrement après le 1er janvier 2000, date à laquelle le Groupe conjoint de liaison sino-britannique cessera de fonctionner.

5. Il est surprenant que la Déclaration commune ne renferme aucune disposition relative au règlement des différends pour le cas où, par exemple, une partie refuserait d'honorer ses engagements ou si des différences d'interprétation venaient à apparaître. Il est particulièrement important d'être prêts à de telles éventualités, compte tenu des écarts existants entre la Déclaration commune et la Loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hongkong. Ainsi, l'article 38 de ladite Loi renferme une disposition relative à l'état d'urgence.

6. Mme Chanet craint que les domaines d'activité des organisations non gouvernementales (ONG) énumérés à l'article 149 ne soient utilisés pour restreindre les activités des ONG politiques actuellement actives à Hongkong en vertu de l'ordonnance relative à la Déclaration des droits (Bill of Rights Ordinance). Elle se demande si l'article 160, qui stipule que les lois anciennement en vigueur à Hongkong seront maintenues sauf si elles sont contraires à la Loi fondamentale, peut être invoqué pour interdire les ONG politiques.

7. M. BÂN se déclare déçu par l'attitude systématiquement négative des autorités chinoises à l'égard de l'ordonnance relative à la Déclaration des droits et invite les autorités britanniques à continuer de soulever cette question avec les autorités chinoises au plus haut niveau et à faire pression

pour que leurs objections à l'idée d'une législature provisoire soient prises en compte.

8. M. Bán a l'impression que les autorités chinoises, lorsqu'elles ont rencontré une délégation britannique après que le rapport spécial eut été soumis, se sont montrées peu désireuses de s'acquitter de l'obligation de présenter des rapports conformément à l'article 40 du Pacte.

9. M. Bán demande si le Gouvernement britannique a profité de la possibilité de mener des consultations au sein du Groupe conjoint de liaison, selon ce qui avait été prévu au paragraphe 3 (phrase numéro 175) de l'annexe II de la Déclaration commune. Aux termes de ce paragraphe, le Groupe conjoint de liaison a été désigné comme étant le cadre officiel pour présenter des plaintes formelles relatives à des violations de l'accord. Il est donc l'instance toute désignée pour discuter de l'ordonnance relative à la Déclaration des droits, de la législature provisoire et de l'obligation de faire rapport. Cependant, des imprécisions demeurent quant aux mesures ultérieures à prendre dans le cas où les consultations ne permettraient pas de résoudre les questions en suspens.

10. M. Bán souhaite connaître l'avis des autorités britanniques quant au statut du Groupe conjoint de liaison après le transfert de souveraineté et quant à la nature des plaintes qui relèveront de sa compétence. Enfin, dans le cas où des litiges resteraient en suspens au moment de la dissolution du Groupe, le 1er janvier 2000, il se demande si d'autres instances internationales seraient compétentes pour résoudre ces litiges après cette date.

11. M. BRUNI CELLI dit qu'il est incontestable que la Chine, en signant la Déclaration commune, a accepté toutes les obligations découlant du Pacte et, en particulier, l'obligation de respecter et garantir les droits de l'homme à Hongkong et l'obligation d'établir des rapports. La prudence est certainement toute indiquée, mais le Comité doit aussi rester optimiste, car la Chine - membre permanent du Conseil de sécurité - ne se risquera probablement pas à bafouer les principes fondamentaux qui régissent les Nations Unies et la Charte.

12. M. LALLAH espère que le Comité examinera attentivement les questions fondamentales soulevées par M. Fung, qui a incontestablement exprimé le désir du Gouvernement de Hongkong de faire en sorte que les obligations relatives aux droits de l'homme découlant du Pacte continuent d'être respectées.

13. Il convient de faire une distinction entre les obligations découlant du droit international relatif aux droits de l'homme en général, les obligations découlant de la Charte des Nations Unies et les obligations découlant du Pacte. En ce qui concerne Hongkong, la Chine a montré clairement, tant dans la Déclaration commune que dans la Loi fondamentale, qu'elle agissait en obéissant au Pacte et non aux deux premières catégories d'obligations.

14. D'un point de vue purement technique, la question se pose de savoir si la Chine, dès lors qu'elle aurait pris la responsabilité d'appliquer le Pacte à Hongkong, serait en droit de présenter la candidature d'un de ses citoyens

pour être élu membre du Comité. Si la Chine signe et ratifie un jour le Pacte, jouira-t-elle d'un double statut de membre ?

15. M. Lallah ne partage pas les doutes de M. Pocar concernant la formulation du paragraphe de la Déclaration commune traitant des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme (phrase Numéro 156), car le texte affirme sans ambiguïté l'intention des parties de veiller à appliquer pleinement toutes les dispositions du Pacte à Hongkong. En ce qui concerne les réserves émises par Mme Evatt au sujet de l'expression "telles qu'elles (les dispositions) s'appliquent à Hongkong" employée dans le même paragraphe, M. Lallah considère que cette expression s'entend du Pacte assorti des réserves que le Royaume-Uni a jugé bon d'émettre.

16. M. Lallah ne partage pas l'avis selon lequel le Royaume-Uni, n'ayant pratiquement rien fait en 150 ans, se hâterait à présent d'adopter des lois à Hongkong. Dans le cadre du processus de décolonisation, le Royaume-Uni, qui a accepté non seulement pour lui-même, mais aussi pour tous ses territoires, les obligations découlant d'un certain nombre de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, a, en fait, mieux agi pour ses colonies que pour lui-même, en incorporant dans leurs constitutions des dispositions relatives aux droits de l'homme fondamentaux. On ne peut vraiment pas reprocher au Royaume-Uni de donner à Hongkong ce qu'il a donné à tous les peuples qui ont accédé à l'indépendance depuis les années 50 et à l'égard desquels il était lié par des obligations.

17. M. Lallah a été quelque peu encouragé par les propos de M. Fung, qui a affirmé que l'ordonnance relative à la Déclaration des droits était compatible avec le Pacte et constituait un instrument nécessaire et précieux pour les habitants de Hongkong, que la procédure d'établissement de rapports servirait de référence pour veiller au respect des droits de l'homme, qu'il existait un suivi extérieur et que la législature actuelle devait rester en place jusqu'au terme de son mandat.

18. On a reproché à juste titre à la législature actuelle d'être incompatible avec l'article 25 du Pacte, mais il ne faut pas pour autant en déduire qu'elle doit être abandonnée au profit d'une législature provisoire dont la mise en place constituerait en fait une violation bien plus grave de l'article 25. Si le Conseil législatif doit être dissous, il doit être remplacé par une structure conforme à l'article 25.

19. L'avenir de Hongkong dépend à la fois du degré de stabilité interne et de la perception qu'en aura le monde extérieur; il passe par une continuité législative et par le maintien d'une culture des droits de l'homme. M. Fung a exposé les mesures concrètes qui avaient été prises pour faire en sorte que le contexte reste favorable aux droits de l'homme et la Chine doit être fière de ces mesures. Il est à espérer que la Chine profitera de cette occasion pour ratifier le Pacte, car il serait regrettable que des territoires qu'elle contrôle soient surveillés et passés au crible sans que la Chine elle-même ait le droit de présenter des candidats comme membres du Comité des droits de l'homme. M. Lallah convient que le Royaume-Uni reste lié par des obligations en vertu du Pacte et, avant d'adopter ses observations finales, le Comité doit discuter en privé de la procédure à suivre en vue de l'établissement du prochain rapport.

20. M. FRANCIS se dit préoccupé par le fait que le Gouvernement de Hongkong s'est engagé à réviser le statut du Conseil indépendant d'investigation des plaintes contre la police. Si cet organe ne peut enquêter sur les plaintes en toute indépendance, M. Francis s'interroge sur sa véritable efficacité et se demande comment le Gouvernement de Hongkong entend garantir l'impartialité des investigations des plaintes visant la police.

21. Concernant la question de l'obligation de faire rapport, M. Francis dit que si, après qu'aura pris fin la souveraineté britannique, la Chine ne soumet pas elle-même de rapports au Comité, comme elle y est autorisée aux termes de la Déclaration commune et de la Loi fondamentale, elle pourra déléguer à Hongkong, sur laquelle elle exercera son autorité souveraine, le droit de présenter ces rapports elle-même. Si rien de cela n'est fait, le Royaume-Uni devra agir conformément à l'article 41 du Pacte en s'adressant, dans un premier temps, à l'Etat partie, puis, s'il n'obtient pas satisfaction, en portant la question devant le Comité.

22. La recommandation adoptée en mars 1996 par le Comité préparatoire pour la création de la Région administrative spéciale de Hongkong, tendant à créer une législature provisoire, est particulièrement malvenue. Une telle mesure constituerait une violation de la Convention sur le droit des traités (pacta sunt servanda), de la Déclaration commune, de la Loi fondamentale et du Pacte lui-même, et les conséquences pourraient se révéler fâcheuses pour la Chine. Hongkong étant le grand centre commercial et financier d'Extrême-Orient, et, d'ailleurs, un des grands pôles commerciaux et financiers du monde, le message ainsi envoyé aux investisseurs étrangers risque de provoquer une gigantesque fuite des capitaux aux conséquences incalculables.

23. Le principe "un pays, deux systèmes" doit être appliqué par la Chine pour permettre à Hongkong de poursuivre sur le chemin d'une prospérité dont la Chine pourrait ensuite peu à peu profiter.

24. Le PRESIDENT, s'exprimant en tant que membre du Comité, dit que la période de transition est déjà amorcée et que si le principe "un pays, deux systèmes" a des chances de se maintenir pendant quelque temps encore, nul n'est en mesure de prévoir la suite des événements et les délibérations actuelles du Comité ont précisément pour objet de les influencer. Le paragraphe 156 de la Déclaration commune ne fait aucune distinction entre les questions de fond et les questions de procédure : le Pacte est un instrument unique en ce qu'il doit être appliqué dans son intégralité, sans pouvoir être divisé. Il est en vigueur à Hongkong depuis 1976 et il appartient au Gouvernement du Royaume-Uni de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que toutes les dispositions en soient appliquées et pas simplement les 27 premiers articles.

25. Le Président espère qu'aucun changement ne sera décidé qui constituerait une violation du Pacte. La Chine assumera certainement ses responsabilités et honorera ses engagements de bonne foi, se conformant au paragraphe 156 de la Déclaration commune et appliquant pleinement le Pacte à Hongkong à partir du 1er juillet 1997.

26. Le Président émet des doutes quant au chapitre du rapport consacré aux questions électorales. Le fait d'accorder un poids excessif aux opinions

répandues dans les milieux d'affaires et d'opérer une discrimination injustifiée ou disproportionnée entre les différentes catégories d'électeurs constitue une violation flagrante de l'article 2 du Pacte. Cependant, remplacer le Conseil législatif par une législature imposée qui n'aurait pas été librement choisie par la population de Hongkong serait encore plus inacceptable au regard du Pacte.

27. M. STEEL (Royaume-Uni) dit que M. Fung et lui-même ont été troublés par les affirmations selon lesquelles ils auraient adopté des attitudes et des approches différentes, car ils parlent en fait tous deux d'une même voix.

28. Le Gouvernement du Royaume-Uni continuera à faire pression sur le Gouvernement chinois à tous les niveaux et dans tous les cadres appropriés pour l'amener à reconnaître, en vertu de la Déclaration commune ou de la doctrine du Comité en matière de succession, qu'il est tenu par l'obligation de continuer à soumettre des rapports après le transfert de souveraineté. Le Gouvernement britannique sera encouragé dans cet effort par les vues exprimées par les membres du Comité. Il accepte ces vues, leur accorde une grande importance et les fait connaître autour de lui. Il fera savoir au Gouvernement chinois que le Comité a estimé qu'il était important pour toutes les parties concernées et en particulier pour la Chine elle-même, que celle-ci respecte ses obligations juridiques et morales au regard du Pacte.

29. Le Groupe conjoint de liaison - qui est un groupe intergouvernemental constitué de représentants s'exprimant au nom de leurs gouvernements respectifs et dont l'objectif est de faciliter le règlement des questions entre les deux pays - cessera d'exister le 1er janvier 2000, car chacun espère que d'ici là, son travail aura été achevé. Le Gouvernement du Royaume-Uni estime néanmoins que la Déclaration commune lui confère le droit d'intervenir auprès de la Chine pour ce qui est de sa mise en oeuvre et qu'il en sera ainsi au-delà du 1er juillet 1997. Il ne renoncera pas à faire appliquer la Déclaration commune et ne s'en désintéressera pas.

30. Plusieurs membres du Comité se sont toutefois demandés si le Gouvernement du Royaume-Uni continuerait d'exercer une responsabilité au-delà du 30 juin 1997, indépendamment de l'intérêt et du droit d'intervention qu'il conservera. M. Steel ne fera pas de conjectures sur ce que son Gouvernement pourra faire ou fera effectivement si, après le 30 juin 1997, il a l'impression qu'une situation non conforme à la Déclaration commune est en train de se créer, mais il lui paraît extrêmement difficile de défendre l'idée selon laquelle un Etat continuerait d'exercer une responsabilité juridique sur un territoire qui n'est plus sous sa souveraineté, alors même que le territoire en question et les responsabilités à son égard ont, de fait, été transférées à un autre Etat. M. Steel dit que les vues du Comité en la matière seront rapportées au Gouvernement du Royaume-Uni et étudiées attentivement, mais quoi qu'il en soit, le cas envisagé est hypothétique et il est à espérer qu'il le demeurera.

31. Mme Evatt a demandé la signification de l'expression "telles qu'elles (les dispositions) s'appliquent à Hongkong", employée dans la Déclaration commune et dans la Loi fondamentale. Cette expression indique que le Pacte restera en vigueur pour Hongkong, assorti des réserves émises par le

Royaume-Uni qui s'appliquent actuellement à Hongkong. Mme Evatt a également demandé si la Déclaration commune pouvait être interprétée comme imposant à la République populaire de Chine l'obligation de présenter des rapports, tout en n'étant pas partie au Pacte : telle est précisément la position du Gouvernement du Royaume-Uni.

32. M. FUNG (Royaume-Uni), répondant à une demande d'information concernant les modalités convenues entre les deux Etats pour la présentation des rapports au titre de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, dit que la Convention a été étendue à Hongkong le 14 octobre 1996. En septembre 1996, le Royaume-Uni et la République populaire de Chine sont parvenus à un accord séparé sur le maintien de l'application de la Convention à Hongkong au-delà du 30 juin 1997. Cet accord a été facilité par le fait que la République populaire de Chine est elle-même partie à la Convention. Conformément à la pratique actuelle, le Gouvernement de Hongkong soumet un projet de rapport qui est incorporé au rapport que le Royaume-Uni doit soumettre au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Il a été décidé qu'une pratique similaire serait instaurée à compter du 1er juillet 1997 : le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hongkong établira des projets de texte à inclure dans le rapport de la République populaire de Chine, qui sera ensuite soumis au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

33. Concernant les points soulevés à propos de la situation intérieure à Hongkong, M. Fung évoque le problème du statut des règlements relatifs à l'état d'urgence au regard de l'article 4 du Pacte. L'ordonnance relative à la réglementation de l'état d'urgence autorise le Gouverneur, devant le Conseil, à adopter de nouveaux règlements dans les situations d'urgence, sous réserve des dispositions du paragraphe 5 de l'article 7 des Lettres patentes jusqu'en juillet 1997, et par la suite sous réserve de l'article 39 de la Loi fondamentale. Ainsi, tous les règlements adoptés en vertu de l'ordonnance relative à la réglementation de l'état d'urgence doivent être conformes au Pacte et à l'ordonnance relative à la Déclaration des droits. Ils sont également soumis aux procédures d'approbation tacite du Conseil législatif. L'article 18 de la future Loi fondamentale n'autorise le Gouvernement central à intervenir que lorsque l'unité ou la sécurité nationales sont menacées et lorsque le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hongkong ne peut plus maîtriser la situation en question.

34. Le Gouvernement de Hongkong est convaincu que les prérogatives prévues pour faire face aux problèmes de sécurité intérieure sont suffisantes et ne pense pas qu'il soit nécessaire d'adopter de nouveaux règlements pour les situations d'urgence. Dans les situations de ce type, les droits de l'homme seront garantis par le système juridique existant et par la future Loi fondamentale.

35. Pour ce qui est du mécanisme d'investigation des plaintes contre la police, le système actuellement en place comporte un ensemble de dispositifs de contrôles et de contrepoids qui permettent de faire en sorte que toutes les plaintes fassent l'objet d'enquêtes approfondies, impartiales et rapides. Les plaintes de cette nature sont traitées par le Bureau des plaintes contre la police, dont le personnel est constitué d'officiers de police obéissant à une

hiérarchie totalement distincte de celle des forces de police ordinaires. Les enquêteurs sont soumis à des directives et à des procédures internes strictes.

36. Les résultats des enquêtes du Bureau des plaintes contre la police sont soumis au contrôle externe du Conseil indépendant d'investigation des plaintes contre la police, qui doit prochainement devenir un organe officiel. Le Conseil se compose exclusivement de membres nommés par le Gouverneur - dont aucun n'est fonctionnaire ni n'exerce de responsabilités officielles. Il est présidé par un membre du barreau éminent (Queen's Counsel) qui exerce dans le privé. Si l'enquête est soupçonnée d'être partielle ou incomplète, les éléments douteux sont repris par le Conseil conjointement avec le Bureau des plaintes contre la police. Si le Conseil juge cet examen insatisfaisant, il peut soumettre l'affaire au Gouverneur pour qu'il l'examine personnellement.

37. Les membres du Conseil ont libre accès à tous les éléments de l'enquête et peuvent interroger en toute indépendance les témoins dans toutes les affaires concernant des plaintes. En avril 1996, un nouveau mécanisme a été mis en place qui permet au Conseil de suivre le processus d'enquête du Bureau au cours de visites, annoncées ou impromptues. Cette mesure a favorisé la transparence du système.

38. Afin de tirer des enseignements de l'expérience d'autres pays, on a effectué une étude comparative portant sur 10 juridictions dans le monde qui a été achevée récemment. Huit principales recommandations ont depuis été élaborées et sont actuellement mises en oeuvre. Un haut fonctionnaire a été détaché auprès du Conseil pour procéder à un examen approfondi du mécanisme existant. Au total, 44 recommandations ont été faites et un groupe directeur interministériel a été constitué pour en superviser la mise en oeuvre.

39. Pour ce qui est des propositions invitant le Gouvernement à renoncer au projet de loi visant à faire du Conseil un organe officiel, ou à le modifier de façon à donner au Conseil d'autres pouvoirs d'investigation, M. Fung dit que le Gouvernement a la ferme intention de transformer le Conseil en organe officiel, mais que les intentions peuvent toujours être modifiées en fonction des contre-propositions qui seront faites. Il est néanmoins trop tôt pour spéculer sur l'issue des délibérations parlementaires consacrées à ce projet de loi.

40. En ce qui concerne la préoccupation exprimée au sujet de la recommandation du Comité de travail préliminaire selon laquelle il faudrait abroger trois articles de la Déclaration des droits et réintroduire les six ordonnances abrogées au motif qu'elles étaient incompatibles avec la Déclaration des droits, M. Fung dit que le Gouvernement de Hongkong reste fermement convaincu que le travail de fond mené depuis 1991 pour rendre l'ensemble de la législation conforme à l'ordonnance relative à la Déclaration des droits est juridiquement fondé et valide, et que l'abrogation des six ordonnances est conforme aux obligations internationales découlant du Pacte. Il partage donc la préoccupation exprimée par les membres du Comité et en a fait état, par la voie diplomatique, au Gouvernement de la République populaire de Chine. Un dialogue est actuellement en cours et tout porte à croire que cette préoccupation sera prise en compte et que la décision définitive sera laissée à l'appréciation du futur gouvernement de la Région administrative spéciale.

41. Concernant l'absence des ONG politiques dans la liste figurant à l'article 149 de la Loi fondamentale, M. Fung peut affirmer sans crainte que cette absence ne signifie pas que ces organisations cesseront d'exister à partir de 1997, car l'article 27 de la Loi fondamentale proclame la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté d'association et la liberté de réunion, l'article 39 reprenant, pour sa part, les dispositions du Pacte relatives au droit à la libre expression.

42. Pour ce qui est de la portée des avis du Comité, M. Fung dit que le Gouvernement de Hongkong les prend très au sérieux. Les rapports périodiques prouvent à quel point des mesures ont été adoptées, modifiées ou actualisées pour donner effet aux constatations du Comité, et cette pratique sera maintenue. L'influence des constatations du Comité, loin de se limiter au pouvoir exécutif, s'étend au pouvoir judiciaire : les tribunaux, y compris les cours d'appel, citent régulièrement des décisions rendues par le Comité dans des affaires qui lui sont soumises par des particuliers en vertu du Protocole facultatif.

43. Le PRESIDENT dit qu'étant donné que le Comité a déjà fait une récapitulation collective de ses observations, il ne reste plus qu'à remercier le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement de Hongkong d'avoir soumis un rapport conformément à la demande faite par le Comité à sa cinquante-cinquième session. Il remercie également les représentants des ONG et du Conseil législatif de Hongkong pour les informations qu'ils ont communiquées aux membres du Comité.

44. Le Comité souhaite réaffirmer que, selon lui, le Pacte devra obligatoirement continuer de s'appliquer intégralement au-delà du 1er juillet 1997 et que le Gouvernement du Royaume-Uni a l'obligation de faire rapport sur les événements qui pourraient survenir d'ici là.

La partie publique de la séance est levée à 16 h 55.