

Commission de l'application des normes

Date: 8 juin 2021

Les gouvernements figurant sur la liste des cas individuels ont la possibilité, s'ils le souhaitent, de présenter à la commission des informations écrites.

► Informations sur l'application de conventions ratifiées fournies par les gouvernements inscrits sur la liste des cas individuels

Chine – Région administrative spéciale de Hong-kong (notification: 1997)

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Le gouvernement a communiqué les informations écrites ci-après, ainsi que copie des décisions de justice pertinentes.

Informations communiquées le 20 mai 2021

Hong-kong applique la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, avec des modifications s'agissant des articles 3, 5 et 6 depuis 1963. Le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong a pris note des observations de la commission d'experts en 2019 et en 2020 (ci-après «les observations»).

Liberté syndicale et droit syndical

Comme expliqué dans les précédents rapports de la Région administrative spéciale de Hong-kong sur l'application de la convention n° 87, le droit syndical et la liberté syndicale ainsi que le droit et la liberté de former des syndicats dans la Région administrative spéciale de Hong-kong sont garantis par la loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hong-kong de la République populaire de Chine (ci-après «la loi fondamentale»). L'ordonnance de Hong-kong portant Charte des droits (chap. 383 des lois de Hong-kong) établit également ces droits.

En vertu de l'ordonnance sur les syndicats (chap. 332 des lois de Hong-kong), tout groupe de sept personnes peut demander à former un syndicat. Le nombre de syndicats enregistrés en application de cette ordonnance dans la Région administrative spéciale de Hong-kong a augmenté au fil des ans. Concrètement, le nombre de syndicats enregistrés a augmenté de 56,5 pour cent, passant de 866 au 31 décembre 2019 à 1 355 au 31 décembre 2020. Sauf dissolution par le syndicat ou à sa demande, aucun syndicat n'a été radié. Dans la Région administrative spéciale de Hong-kong, les

syndicalistes et les dirigeants syndicaux jouissent des droits énoncés dans l'ordonnance sur les syndicats, notamment de l'immunité contre les poursuites civiles pour certains actes accomplis en amont ou à l'appui d'un conflit professionnel.

Suffisamment de garde-fous contre la discrimination antisyndicale sont accordés aux employés en vertu de l'ordonnance sur l'emploi (chap. 57 des lois de Hong-kong) qui dispose que tout employé a le droit d'être ou de devenir syndicaliste ou dirigeant syndical, de participer aux activités d'un syndicat à tout moment opportun et de s'associer à d'autres personnes aux fins de former un syndicat. Les employeurs ne doivent ni empêcher ni dissuader les employés d'exercer ces droits, sous peine d'encourir une sanction pénale.

S'agissant de l'observation de la Confédération syndicale internationale (CSI) en septembre 2016, d'après laquelle des chauffeurs d'autocar auraient été licenciés par leur employeur avant une grève, le département du Travail du gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong a rapidement enquêté après que ces chauffeurs eurent porté plainte pour actes discriminatoires antisyndicaux présumés. Malgré l'absence de preuves étayant toute infraction discriminatoire antisyndicale, le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong a engagé des poursuites contre cet employeur pour paiement tardif des salaires. Une déclaration de culpabilité a été prononcée.

Le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong tient à protéger les droits syndicaux des employés. Comme à l'accoutumée, nous ne tolérerons pas les atteintes à la loi commises par les employeurs. S'il y a suffisamment de preuves, des poursuites seront engagées contre les employeurs ou les personnes agissant en leur nom.

Droit de réunion pacifique des dirigeants syndicaux

Tout individu doit respecter la loi en vigueur dans l'exercice de son droit de réunion pacifique. Comme l'a énoncé l'un des juges de la cour d'appel de Hong-kong dans une décision de condamnation ¹: *«les libertés fondamentales octroyées aux résidents de Hong-kong englobent tous les aspects et ne sont en aucune manière inférieures à celles dont jouissent les personnes d'autres sociétés avancées et libres. Toutefois, [les libertés de réunion, d'expression, de cortège, de manifestation et d'expression d'opinions] ne sont ni absolues ni illimitées; elles sont soumises au contrôle de la loi. Les résidents de Hong-kong sont tenus d'observer les lois en vigueur à Hong-kong et l'exercice des droits conférés par la loi ne constitue en aucune manière une raison ou une excuse pour accomplir des actes illégaux. Tout acte de protestation ou de manifestation pour lequel la police n'a pas signifié l'absence d'objection, ou dans lequel la violence ou la menace de la violence est employée pour exprimer ses opinions, franchit les limites de l'exercice pacifique des droits et entre sur le terrain des activités illégales; il devient un acte illégal qui entrave les droits et libertés d'autrui.»*

S'agissant de la «répression» présumée des protestations par la police de Hong-kong (ci-après «la police») en 2019, l'accusation ignore complètement la nature violente et illégale des actes commis par les émeutiers, ainsi que les préjudices sans précédent causés à la société. La police a des instructions strictes sur l'emploi de la force qui sont conformes aux normes internationales des droits de l'homme. L'emploi de la

¹ Juge Yeung VP, dans *Secrétaire à la justice c. Wong Chi Fung* [2017] 5 HKC 116 (paragr. 2 et 3).

force par la police correspond à des décisions éclairées, prises compte dûment tenu des circonstances et des besoins effectifs.

En ce qui concerne les arrestations des dirigeants syndicaux, toutes les arrestations et les poursuites visent l'acte criminel et ne sont nullement liées à la position politique, aux antécédents ou à la profession de la (des) personne(s) concernée(s). L'argument selon lequel la politique bafoue la justice traduit l'hypocrisie de quiconque prône un privilège pour certains groupes de personnes, tels que les représentants des travailleurs, dans le but d'affirmer que leurs actes illégaux pourraient échapper à la justice. La personne accusée a également droit à un procès équitable et public devant un tribunal indépendant et impartial.

S'agissant de M. LEE Cheuk Yan, il a été poursuivi en lien avec des réunions non autorisées les 18 août 2019, 31 août 2019, 1^{er} octobre 2019 et 4 juin 2020. Dans les deux premiers cas, le tribunal, qui exerce un pouvoir judiciaire indépendant, a statué et condamné les prévenus. Cela prouve que les poursuites étaient entièrement justifiées. Les personnes arrêtées étaient d'horizons différents et les actes illégaux présumés n'avaient rien à voir avec les activités de syndicats. Les décisions de justice pertinentes (en anglais seulement) sont jointes. Les autres procédures judiciaires étant en cours, nous ne pouvons pas faire d'autres commentaires.

En ce qui concerne l'arrestation présumée de M. YU Chi Hang par la police en décembre 2015, les informations fournies ne nous permettent pas de trouver ce cas présumé. Il convient néanmoins de souligner que toute arrestation par la police est fondée sur des faits et des preuves et qu'il y est procédé dans le strict respect de la loi.

Le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong continuera à traiter toutes les affaires de manière équitable, juste et impartiale, conformément à la loi.

Loi de la République populaire de Chine sur la sauvegarde de la sécurité nationale dans la Région administrative spéciale de Hong-kong

La sauvegarde de la sécurité nationale par la législation est conforme à la pratique internationale. Des pays occidentaux ont également promulgué des lois visant à sauvegarder leur sécurité nationale et établi des systèmes juridiques et des mécanismes de contrôle y afférents. Le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong est tenu de promulguer des lois visant à sauvegarder la sécurité nationale, en vertu de l'article 23 de la loi fondamentale. Toutefois, malgré les vingt-trois années écoulées depuis la réunification, il n'a pas légiféré pour interdire les actes et les activités menaçant la sécurité nationale, comme l'impose la loi fondamentale. Compte tenu de la situation politique à Hong-kong à ce moment-là, cela ne pouvait être réalisé dans un avenir prévisible.

Comme le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong l'a expliqué dans la réponse aux observations de la CSI et de la Confédération des syndicats de Hong-kong en novembre 2020, ce vide juridique a révélé les menaces graves pour la sécurité nationale qui pèsent sur Hong-kong face à la série d'émeutes depuis juin 2019. Compte tenu de la gravité de la situation à Hong-kong à ce moment-là, avec une augmentation de la violence des manifestants et la hausse des signes de séparatisme et de terrorisme, portant gravement atteinte aux droits et intérêts légitimes des résidents de Hong-kong, il est donc nécessaire que les autorités centrales prennent immédiatement des dispositions pour mettre en place des mesures de sauvegarde de la sécurité nationale dans la Région administrative spéciale de Hong-kong. Dans ce

contexte, le Comité permanent du Congrès national du peuple a adopté la loi de la République populaire de Chine sur la sauvegarde de la sécurité nationale dans la Région administrative spéciale de Hong-kong (ci-après «la loi sur la sécurité nationale à Hong-kong»), le 30 juin 2020. Le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong a promulgué la loi sur la sécurité nationale à Hong-kong le même jour.

La loi sur la sécurité nationale à Hong-kong dispose clairement que les droits de l'homme doivent être respectés et protégés au moment de sauvegarder la sécurité nationale dans la Région administrative spéciale de Hong-kong; les droits et libertés, dont la liberté d'expression, de la presse, de publication, d'association, de réunion, de cortège et de manifestation, dont jouissent les résidents de la Région administrative spéciale de Hong-kong en vertu de la loi fondamentale et des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tels qu'applicables à Hong-kong, doivent être protégés conformément à la loi. Toute mesure ou opération de police dictée par la loi sur la sécurité nationale à Hong-kong doit être conforme à ce principe. Toutes les personnes doivent respecter les dispositions de la loi et ne sauraient contrevenir aux dispositions fondamentales de la loi fondamentale ni menacer la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public ou les droits et libertés d'autrui, etc., dans l'exercice de leurs droits.

La loi sur la sécurité nationale à Hong-kong énonce de nombreux principes juridiques pour la protection des prévenus, notamment la présomption d'innocence, l'interdiction de la double incrimination, le droit à la défense et d'autres droits dans les procédures judiciaires auxquels les parties à des procédures judiciaires ont droit. Toute mesure ou opération de police dictée par la loi sur la sécurité nationale à Hong-kong doit respecter ces principes. Les caractéristiques de cette loi l'ont mise au même niveau que des lois similaires sur la sécurité nationale d'autres juridictions, voire à un niveau supérieur.

D'ailleurs, la mise en œuvre de la loi sur la sécurité nationale à Hong-kong a eu des résultats immédiats et Hong-kong est sortie du chaos et entrée dans la stabilité, avec un recul significatif des actes violents: le nombre de personnes arrêtées pour atteinte à l'ordre public au cours des six premiers mois de l'application de cette loi a chuté d'environ 85 pour cent par rapport à la même période de l'année précédente; le nombre de cas d'incendies volontaires et de dégradations volontaires a également diminué de 75 pour cent et de 40 pour cent, respectivement. Les militants qui menaçaient la sécurité nationale ont fui ou annoncé leur retrait; l'appel à «l'indépendance de Hong-kong» a perdu de son intensité; la vie a largement repris son cours normal et les droits légaux des personnes sont protégés. Notre économie et les moyens d'existence de la population ont pu reprendre.

Législation sur l'article 23 de la loi fondamentale

Comme susmentionné, la Constitution impose à la Région administrative spéciale de Hong-kong de promulguer une législation sur l'article 23 de la loi fondamentale. L'article 7 de la loi sur la sécurité nationale à Hong-kong dispose également expressément que «la Région administrative spéciale de Hong-kong doit élaborer dans les meilleurs délais une législation sauvegardant la sécurité nationale, comme prévu dans la loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hong-kong, et réviser les lois applicables».

À cet égard, outre l'élaboration de propositions et de dispositions efficaces et concrètes, le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong mènera

également une consultation publique en bonne et due forme, élaborera des stratégies adaptées en matière de promotion et d'explication et communiquera davantage avec la population, en vue d'expliquer clairement les principes et les détails de la législation, ainsi que d'éviter les malentendus.

Conclusion

Le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong veut croire que les informations qui précèdent dissiperont les préoccupations exprimées dans les observations. Il attache depuis toujours une grande importance au fait de s'acquitter de toutes les obligations des conventions internationales du travail applicables à la Région administrative spéciale de Hong-kong. Nous tenons à assurer la commission d'experts qu'il n'y a ni atteinte à la convention n° 87 ni non-respect de cet instrument. Le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong continuera à respecter toutes les conventions internationales du travail applicables.

Informations supplémentaires communiquées le 8 juin 2021

Rassemblement non autorisé

En vertu de l'article 17A(2) de l'ordonnance relative à l'ordre public, quand toute réunion publique ou tout cortège public se déroule alors que le Directeur général de la police (ci-après, le directeur général) l'a interdit ou s'y est opposé, ou quand trois personnes ou plus qui participent à un rassemblement public refusent ou ignorent délibérément un ordre donné par un agent de police en application de cette ordonnance, ce rassemblement public constitue, en droit, un «rassemblement non autorisé».

Toute réunion publique rassemblant plus de 50 participants ou tout cortège public rassemblant plus de 30 participants dont l'organisation est réglementée par l'ordonnance relative à l'ordre public ne peut se dérouler que si ce rassemblement a été déclaré au directeur général et si celui-ci ne l'a pas interdit ou ne s'y est pas opposé. Le directeur général (ou ses fonctionnaires délégués) doit examiner chaque cas avec attention en se fondant sur tous les faits et circonstances pertinents. D'après la loi, le directeur général ne peut interdire une réunion publique ou un cortège public, ou s'y opposer, que si cette interdiction ou cette opposition est nécessaire dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou de la protection des droits et des libertés d'autrui, et lorsque ces intérêts ne peuvent être préservés par l'imposition de conditions à cette réunion ou à ce cortège.

La loi sur l'ordonnance relative à l'ordre public prévoit également un système d'appel qui lui est propre. Quiconque s'estime lésé par la décision du directeur général d'interdire une réunion publique, de s'opposer à un cortège public ou d'imposer des conditions à la tenue d'une réunion publique ou au défilé d'un cortège public, peut former un recours devant la Commission indépendante chargée des recours liés aux réunions et cortèges publics (ci-après, la commission indépendante), présidée par un juge à la retraite. Cette commission peut confirmer, annuler ou modifier l'interdiction, l'objection ou la condition imposée par le directeur général. La décision de la commission est également susceptible d'appel.

La Cour de dernier ressort de Hong-kong a statué que l'obligation légale de déclaration prévue par l'ordonnance relative à l'ordre public est constitutionnelle.² Cette obligation est nécessaire pour permettre à la police d'honorer l'obligation faite au gouvernement de prendre des mesures raisonnables et appropriées pour permettre le déroulement pacifique des manifestations légales. L'obligation légale de déclaration est d'ailleurs très répandue dans les juridictions du monde entier.

L'ordonnance relative à l'ordre public régit les questions liées aux réunions et aux cortèges. Les restrictions qu'elle contient sont conformes aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Loi de la République populaire de Chine sur la sauvegarde de la sécurité nationale dans la Région administrative spéciale de Hong-kong

Selon l'article 1 de la loi de la République populaire de Chine sur la sauvegarde de la sécurité nationale dans la Région administrative spéciale de Hong-kong (ci-après, loi sur la sécurité nationale à Hong-kong), la loi est adoptée dans le but:

- a) de garantir l'application résolue, pleine et fidèle du principe «un pays, deux systèmes» qui permet à la population de Hong-kong d'administrer Hong-kong avec un niveau élevé d'autonomie;
- b) de sauvegarder la sécurité nationale;
- c) de prévenir, de réprimer et de sanctionner les infractions de sécession, de subversion, d'organisation et de perpétration d'activités terroristes, ainsi que de collusion avec un pays étranger ou des éléments extérieurs en vue de porter atteinte à la sécurité nationale concernant la Région administrative spéciale de Hong-kong;
- d) de maintenir la prospérité et la stabilité de la Région administrative spéciale de Hong-kong;
- e) de protéger les droits et les intérêts légitimes des résidents de la Région administrative spéciale de Hong-kong.

On voit que le but de l'adoption de la loi sur la sécurité nationale à Hong-kong n'a aucun lien direct avec des questions de travail.

La loi sur la sécurité nationale à Hong-kong énonce clairement quatre catégories d'infractions qui menacent la sécurité nationale, à savoir la sécession, la subversion, les activités terroristes et la collusion avec un pays étranger ou des éléments extérieurs en vue de porter atteinte à la sécurité nationale. Ces infractions sont clairement définies dans la loi sur la sécurité nationale à Hong-kong et sont similaires à celles qui figurent dans les lois sur la sécurité nationale d'autres juridictions. Les éléments constitutifs, les peines, les circonstances atténuantes et d'autres conséquences de ces infractions sont clairement énoncés au chapitre III de la loi sur la sécurité nationale à Hong-kong. Il incombe à l'accusation de prouver au-delà de tout doute raisonnable l'*actus reus* et la *mens rea* de l'infraction avant que le prévenu ne puisse être condamné par le tribunal. Les personnes respectueuses des lois, y compris les résidents/travailleurs de Hong-kong et les touristes/investisseurs étrangers n'enfreindront pas la loi sans le savoir.

² *Leung Kwok Hung et al. c. Région administrative spéciale de Hong-kong* [2005] 3 HKLRD 164.

Législation sur l'article 23 de la loi fondamentale

En vertu de la Constitution, il incombe à la Région administrative spéciale de Hong-kong de promulguer une législation sur l'article 23 de la loi fondamentale visant à interdire tout acte de trahison, de sécession, de sédition, de subversion contre le gouvernement populaire central, ou tout vol de secrets d'État; à interdire aux organisations ou aux organes politiques internationaux de mener des activités politiques dans la Région administrative spéciale de Hong-kong; à interdire aux organisations ou aux organes politiques de la Région administrative spéciale de Hong-kong de nouer des liens avec des organisations ou des organes politiques étrangers. Depuis la réunification il y a 23 ans, le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-kong n'a pas promulgué ses lois sur la sécurité nationale prévues par l'article 23 de la loi fondamentale en vue de sauvegarder la sécurité nationale.

L'article 7 de la loi sur la sécurité nationale de Hong-kong dispose également clairement que «la Région administrative spéciale de Hong-kong doit élaborer, dans les meilleurs délais, une législation sauvegardant la sécurité nationale, comme prévu dans la loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hong-kong, et réviser les lois applicables.»