



**Conseil Economique  
et Social**

Distr.  
GENERALE

E/CN.4/1998/44/Add.2  
22 décembre 1997

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS/FRANCAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Cinquante-quatrième session  
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

QUESTION DES DROITS DE L'HOMME DE TOUTES LES PERSONNES SOUMISES  
A UNE FORME QUELCONQUE DE DETENTION OU D'EMPRISONNEMENT

Rapport présenté par le Groupe de travail sur la détention arbitraire

Additif

Visite en République populaire de Chine

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction . . . . .	1 - 12	3
I. L'ORGANISATION JUDICIAIRE . . . . .	13 - 23	5
A. L'organisation des cours et tribunaux . . . . .	14 - 19	6
B. L'organisation des parquets populaires . . . . .	20 - 22	7
C. Conditions de recrutement des juges et procureurs . . . . .	23	7
II. LES REFORMES LEGISLATIVES DANS LE DOMAINE PENAL	24 - 59	8
A. La loi pénale révisée . . . . .	30 - 53	10
B. Les réformes relatives à la loi de procédure pénale révisée . . . . .	54 - 59	14

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
III. LE STATUT DES PERSONNES PRIVEES DE LIBERTE . .	60 - 99	16
A. Réformes intervenues dans le domaine de la privation judiciaire de liberté . . .	60 - 79	16
B. La réforme de la procédure administrative de privation de liberté . . . . .	80 - 99	21
IV. CONCLUSIONS . . . . .	100 - 108	25
V. RECOMMANDATIONS . . . . .	109	26

Annexe : Lieux de détention visités par le Groupe de travail

### Introduction

1. Le Groupe de travail sur la détention arbitraire, représenté par son Président et son Vice-Président (M. Kapil Sibal (Inde) et M. Louis Joinet (France), respectivement), a effectué une visite en République populaire de Chine, à l'invitation du Gouvernement de ce pays, du 6 au 16 octobre 1997.

2. Cette visite faisait suite à une mission préparatoire de cinq jours effectuée en juillet 1996 par M. Joinet, alors Président du Groupe, au cours de laquelle celui-ci a rencontré des représentants des pouvoirs publics, visité une prison à Beijing et un centre de "rééducation par le travail" dans la province de Shandong puis fixé d'un commun accord les modalités d'une future visite du Groupe de travail (voir E/CN.4/1997/4, par. 23 à 35).

3. Le Groupe de travail a visité la capitale, Beijing, Chengdu (province du Sichuan), Lhasa (Tibet) et Shanghai. A Beijing, il s'est entretenu avec le Vice-Président de la Cour populaire suprême, le premier Procureur adjoint du Parquet populaire suprême, le Vice-Ministre de la justice, le Vice-Ministre des affaires étrangères, le Directeur général du Département des organisations et conférences internationales du Ministère des affaires étrangères, de hauts fonctionnaires du Ministère de la sécurité publique et plusieurs procureurs. A l'occasion d'une visite dans un tribunal de Beijing, le Groupe de travail a assisté à un procès, puis s'est entretenu avec certains des juges. Il a également eu des entretiens avec des juristes de l'Association nationale des avocats, le Président et des membres de la China Society for Human Rights Studies ainsi qu'avec des universitaires de l'Institut de sciences juridiques près l'Académie chinoise des sciences sociales.

4. A Chengdu, le Groupe de travail a été reçu par des représentants des autorités locales et s'est rendu dans l'établissement d'éducation corrective des délinquants juvéniles de la province du Sichuan. A Lhasa, le Groupe a été reçu par le chef du gouvernement populaire régional. Il a visité une prison située dans la banlieue de Lhasa - la prison No 1, connue sous le nom de prison de Drapchi. A Shanghai, le groupe a été reçu par le maire adjoint de la ville; il a eu des entretiens avec de hauts fonctionnaires du service d'investigation du bureau de la sécurité publique et le Directeur de l'administration judiciaire de la municipalité de Shanghai en sa qualité de Président du Comité administratif de la rééducation par le travail. Le groupe s'est également entretenu avec des membres de l'Association du barreau de Shanghai et de l'Institut de droit et de sciences politiques de Chine orientale. Dans la zone métropolitaine de Shanghai, le Groupe de travail a visité la maison d'arrêt de Shanghai (un centre de détention provisoire), la prison de Qingpu et la maison de correction pour femmes de Shanghai (un centre de "rééducation par le travail" (internement administratif)).

5. La visite en République populaire de Chine a été rendue possible grâce aux efforts coordonnés du Haut Commissariat aux droits de l'homme et du Ministère chinois des affaires étrangères, plus particulièrement de son Département des organisations et conférences internationales, sous la direction efficace et empressée de M. Wang Guangya, son Directeur général,

et de ses dévoués collaborateurs. Le Groupe de travail tient à exprimer sa reconnaissance aux autorités du Gouvernement chinois et en particulier aux personnalités susmentionnées pour l'aide et le concours qu'elles lui ont prêtés au cours de sa visite.

#### Observations générales

6. Comme suite à la mission préparatoire effectuée en juillet 1996, le Groupe de travail a eu des consultations avec les autorités chinoises en vue d'arrêter le principe d'une visite. Les autorités chinoises ayant accepté le principe d'une telle visite, le Groupe de travail a commencé à leur communiquer ses intentions quant à ses modalités et aux lieux de détention susceptibles de l'intéresser. Le Groupe de travail a fait savoir aux autorités qu'il désirait visiter des lieux de détention très divers, notamment un centre de détention provisoire et un centre de rééducation par le travail ainsi qu'une prison du Tibet. Il convient de mentionner qu'en raison des difficultés à obtenir des autorisations du Gouvernement chinois pour visiter certains centres de détention et certaines provinces, il n'a pas été possible d'établir à l'avance un ordre du jour de cette visite. Le programme détaillé de la visite des centres de détention n'a pu être arrêté d'une façon définitive qu'après que les membres du Groupe de travail furent arrivés à Beijing et au cours de la visite elle-même.

7. Le Groupe de travail aurait été mieux à même d'apprécier l'étendue des modifications apportées par la loi de procédure pénale révisée et la loi pénale révisée aux lois correspondantes de 1979 si les autorités chinoises lui avaient remis une traduction des lois révisées en anglais ou en français. Le Groupe leur en avait fait la demande à la première réunion qu'il avait eue avec elles, demande qu'il a réitérée au cours de sa visite. Ceci a entravé dans une certaine mesure ses travaux et bon nombre des informations reçues et incorporées dans le présent rapport sont fondées sur les questions qu'il a posées au cours de cette visite et des documents qu'il s'est procurés ultérieurement.

8. Les autorités ayant souligné à maintes reprises qu'il n'était pas permis en droit chinois de visiter des centres de détention provisoire, il convient de les féliciter d'avoir passé outre à cette interdiction et autorisé le Groupe de travail à se rendre au centre de détention provisoire de Shanghai. Tout au long de sa tournée, le Groupe de travail a bien marqué qu'il considérait que la visite des centres de détention provisoire relevait de son mandat. Il faut voir dans l'attitude positive manifestée par les autorités malgré leurs réserves un précédent et le signe d'une meilleure connaissance et d'une coopération croissante des Etats Membres à l'égard des mécanismes de la Commission des droits de l'homme chargés de procédures spéciales en vue de promouvoir la cause des droits de l'homme.

9. Les autorités ont fait des efforts sincères pour assurer le succès de la visite du Groupe de travail. Les quelques goulets d'étranglement qui ont pu se produire étaient dus à un manque de souplesse de fonctionnaires subalternes ou de fonctionnaires des régions autonomes, ou encore d'autorités qui avaient du mal à s'adapter à la culture de coopération qu'a pu observer le Groupe de travail tout au long de sa visite. De temps à autre, il a fallu persuader les autorités locales de déférer aux demandes du Groupe. Parfois, des autorités

pénitentiaires et/ou des fonctionnaires, statutaires ou non, devaient permettre que les visites dans les centres de détention se déroulent dans le respect des normes généralement acceptées concernant l'interrogatoire des prisonniers ou détenus dans des conditions de confidentialité. A Shanghai, par exemple, il a fallu convaincre l'administration pénitentiaire d'autoriser les membres du Groupe à avoir des entretiens en privé. Les centres de détention provisoire n'ayant aucune expérience de telles visites, les autorités hésitaient à faire une exception. Les fonctionnaires qui se sont rendus aux arguments du Groupe après s'être fait expliquer l'objet de la visite et le caractère non hostile de l'enquête méritent qu'on leur rende hommage.

10. Le Groupe s'est aussi heurté à une situation analogue à Lhasa. La plupart des détenus de Drapchi étant tibétains, on a estimé que les interprètes fournis par l'ONU ne seraient pas capables de traduire à partir du tibétain parlé. Les autorités ont insisté pour que le Groupe s'adjoigne des interprètes fournis par la Région autonome du Tibet. Le Groupe a rejeté cette proposition. En fin de compte, le problème a été résolu du fait que certains des détenus interrogés parlaient également le mandarin et que d'autres ont pu s'exprimer par le truchement de codétenus qui parlaient le mandarin et qui ont été choisis à la dernière minute par des membres du Groupe.

11. A mesure que la visite progressait, le Groupe de travail, sur la base d'informations rassemblées sur place, a demandé à rencontrer des représentants des pouvoirs publics pour qu'ils lui fournissent des informations qu'il n'avait pas demandées jusque-là. Les autorités ont fait des efforts sincères pour répondre aux demandes du Groupe. Celui-ci, pour sa part, comprenait les difficultés auxquelles elles se heurtaient lorsqu'elles n'étaient pas en mesure de le faire. Comme aucun programme détaillé n'avait été arrangé ou convenu à l'avance, la plupart des décisions ont dû être prises au fur et à mesure de la visite. Cela montre la souplesse de comportement dont ont fait preuve les deux parties.

#### Bref aperçu sur l'organisation administrative

12. La République populaire de Chine a une superficie de 9 596 961 km<sup>2</sup> et une population estimée, en 1992, à près de 1,2 milliard d'habitants. Etat unitaire, elle comprend quatre échelons administratifs : premier échelon - 22 provinces, 5 régions autonomes (Tibet, Xinjiang, Mingxia, Guangxi, Mongolie intérieure) et 3 grandes municipalités relevant directement de l'Etat (Beijing, Shanghai, Pianjin); deuxième échelon - 148 préfectures et 191 municipalités; troisième échelon - 1 853 districts, 662 arrondissements urbains et 323 petites municipalités; quatrième échelon - 12 500 bourgs et 94 384 cantons.

#### I. L'ORGANISATION JUDICIAIRE

13. Comme dans tous les systèmes juridiques, on distingue les organes de poursuites (parquets) des organes de jugement (cours et tribunaux). Les premiers sont placés sous la tutelle hiérarchique non pas du Ministère de la justice mais du seul Parquet populaire suprême et les seconds sous celle de la Cour populaire suprême, ces deux corps étant totalement indépendants l'un de l'autre.

A. L'organisation des cours et tribunaux

14. La hiérarchie des juridictions comprend, au sommet, la Cour populaire suprême, puis, au plan local, trois niveaux : les tribunaux populaires supérieurs, intermédiaires et de base, ainsi que quelques tribunaux spécialisés.

15. La Cour populaire suprême, qui comprend plus de 200 magistrats, est composée d'un président, de plusieurs vice-présidents, de plusieurs présidents et vice-présidents de chambre et de juges. Son organisation interne comporte des chambres spécialisées à compétence criminelle, civile, économique et administrative, une chambre spécialisée compétente pour le transport et une chambre des plaintes et requêtes, ainsi qu'un Comité permanent (Adjudication Committee) composé du président, des présidents de chambre et de certains juges. La gestion est assurée par des services administratifs (service général, départements de l'administration judiciaire et du personnel ainsi que bureau des recherches). Ses domaines de compétence sont les suivants : en tant que tribunal, elle juge les affaires qui lui sont attribuées par la loi en premier et dernier ressort et celles dont elle estime devoir se saisir directement en raison de leur importance au plan des principes ou de leur portée nationale. En tant que juridiction d'appel, elle statue sur les décisions rendues par les tribunaux inférieurs. Elle veille en outre à l'unité de l'interprétation des lois, notamment par l'intermédiaire du Comité permanent précité; de même, elle peut donner aux juridictions, à leur demande ou d'office, des avis interprétatifs de la législation applicable, y compris dans des procédures en cours.

16. Les tribunaux locaux sont implantés à trois niveaux : les tribunaux populaires supérieurs (dans chaque province, région autonome ou municipalités dépendant de l'autorité centrale, soit une trentaine); les tribunaux populaires intermédiaires (dans les préfectures, soit environ 380); les tribunaux populaires de base (dans les arrondissements en milieu urbain et districts en milieu rural, soit environ 3 000). Ces tribunaux de base supervisent, par ailleurs, l'action des comités populaires de médiation qui jouent un rôle important de conciliation et de prévention des litiges. Si nécessaire, ces tribunaux de base peuvent créer des tribunaux subsidiaires. Comme la Cour populaire suprême, chaque juridiction est divisée en chambres civile, pénale, économique et administrative et est dotée d'un comité permanent des juges. Elles jugent en première instance les affaires relevant directement, selon la loi, de leur compétence et, pour les deux premières catégories, en appel, les décisions rendues par les juridictions immédiatement inférieures ainsi que, selon une procédure dite de "vérification des sentences", les pourvois en révision dont elles sont saisies par les parquets populaires. Au plan administratif, chaque catégorie contrôle les activités judiciaires des juridictions inférieures.

17. Les tribunaux populaires spécialisés sont compétents dans les secteurs d'activité ci-après : tribunaux militaires, tribunaux maritimes et tribunaux des transports ferroviaires.

18. En ce qui concerne les nominations, les procédures sont les suivantes. Le Président de la Cour populaire suprême est nommé pour cinq ans renouvelables une fois et/ou révoqué par l'Assemblée populaire nationale, tandis que les vice-présidents, les présidents et vice-présidents de chambre, les juges ainsi que le comité des juges sont nommés et/ou révoqués par le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale. La Cour populaire suprême est responsable devant l'Assemblée populaire nationale à qui elle rend compte de son activité.

19. Les présidents et juges des juridictions des trois niveaux inférieurs sont nommés et/ou révoqués, selon une procédure identique mais décentralisée, par le Comité permanent de l'Assemblée populaire de la circonscription judiciaire concernée, auquel les juridictions rendent également compte.

#### B. L'organisation des parquets populaires

20. Elle est exactement similaire à celles des tribunaux locaux. Les procureurs sont nommés et/ou révoqués par les assemblées locales selon les mêmes modalités que les juges. Les parquets comportent également un comité des procureurs qui prend les décisions les plus importantes à la majorité de ses membres. Toutefois, si le chef du parquet est mis en minorité, l'affaire est désormais soumise au comité permanent de l'assemblée populaire locale.

21. Les compétences des parquets découlent de leur mission générale de contrôle de l'application des lois.

a) Ils sont ministère public dans les affaires pénales graves de nature politique;

b) Ils instruisent les affaires pénales dont ils sont directement saisis;

c) Ils déterminent la suite à donner aux enquêtes de la sécurité publique;

d) Ils soutiennent l'action publique en matière pénale ordinaire, sauf militaire; et

e) Ils contrôlent la légalité des jugements et de leur exécution et celle du fonctionnement des établissements pénitentiaires.

22. Il semble que l'on puisse conclure de ce qui précède que les enquêtes criminelles sont effectués par le bureau de la sécurité publique (police) dans 90 % des cas, le parquet populaire se chargeant des 10 % restants.

#### C. Conditions de recrutement des juges et procureurs

23. Selon l'article 9 de la loi sur les juges et l'article 10 de la loi sur les procureurs, le nouveau statut soumet l'accès à la profession aux conditions suivantes :

a) Avoir la nationalité de la République populaire de chine;

- b) Etre âgé de 23 ans au moins;
- c) Soutenir la Constitution de la République populaire de Chine;
- d) Avoir une bonne formation politique et professionnelle et une bonne conduite;
- e) Avoir une bonne santé;
- f) Etre diplômé en droit ou d'un niveau similaire.

## II. LES REFORMES LEGISLATIVES DANS LE DOMAINE PENAL

24. Suite aux événements communément désignés sous le nom de "Révolution culturelle", la République populaire de Chine a connu de 1966 à 1979 une période de quasi non-droit. Symbole significatif de cette époque, le Ministère de la justice avait été supprimé.

25. Un processus de modernisation timidement amorcé à partir de 1979, a été amplifié à partir des années 90 par une nouvelle série de réformes, notamment dans le secteur de la justice. On citera parmi les plus importantes :

- a) La réforme de la loi de procédure pénale (Criminal Procedure Law) du 17 mars 1997;
- b) La réforme de la loi pénale (Criminal Law) du 14 mars 1997;
- c) La loi relative à la procédure administrative (1er novembre 1990);
- d) La loi sur les sanctions administratives (mars 1996);
- e) La loi sur les prisons (29 décembre 1994);
- f) La loi relative à la police populaire (28 février 1995);
- g) La loi relative à l'indemnisation due par l'Etat (12 mars 1994).

26. Quant aux réformes concernant plus directement l'organisation et le fonctionnement de la justice, elles reposent sur les quatre textes fondamentaux suivants :

a) L'article 126 de la section VII de la Constitution selon lequel "Les tribunaux populaires procèdent de façon indépendante, conformément aux dispositions de la loi, et ne souffrent aucune ingérence des organes administratifs, des groupements sociaux ou des individus";

b) La loi sur les juges et celle sur les procureurs, toutes deux du 28 février 1995, entrées en vigueur le 1er juillet 1995. Depuis cette réforme, les magistrats, anciennement soumis au statut général des fonctionnaires, sont dotés d'un statut spécifique. A cette date on comptait environ 141 000 procureurs et 156 000 juges dont, 23 000 femmes juges, ayant jugé

environ 4,5 millions de litiges, dont 496 082 affaires pénales, 2 714 665 affaires civiles, 1 278 806 affaires économiques et 51 370 affaires administratives;

c) La loi sur les avocats (15 mai 1989, entrée en vigueur en janvier 1990), qui a pour objectif principal de permettre aux avocats d'exercer leur profession à titre indépendant (et non plus comme fonctionnaires) dans le cadre juridique de cabinets-coopératives.

#### Le système législatif et ses caractéristiques

27. Il n'existe ni nomenclature précise ni codification permettant d'identifier aisément les textes juridiques en fonction des sources et de leur hiérarchie. L'échelle des textes peut être ramenée aux catégories suivantes :

- a) La Constitution, adoptée par l'Assemblée populaire nationale;
- b) Les traités internationaux régulièrement ratifiés;
- c) Les lois fondamentales adoptées par l'Assemblée populaire nationale;
- d) Les lois adoptées par le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale;
- e) Les règlements administratifs, décisions et ordonnances adoptés par le Conseil des affaires d'Etat (gouvernement);
- f) Les règlements locaux adoptés par les assemblées populaires locales;
- g) Les réglementations des ministères et des gouvernements locaux.

28. Aux difficultés d'accès précitées s'ajoute le fait qu'il n'existe pas encore un journal officiel unique; c'est ainsi que l'Assemblée populaire nationale possède son propre journal officiel pour les lois, tandis que les règlements administratifs sont publiés dans le journal officiel du Conseil des affaires d'Etat, les grands ministères étant eux-mêmes dotés de leur propre journal officiel. Quant aux textes des assemblées populaires et des gouvernements locaux, ils font l'objet d'un enregistrement par le Département juridique du Conseil des affaires d'Etat qui vérifie, à cette occasion, leur conformité avec la loi.

29. Le principe selon lequel, dans un Etat de droit, "nul n'est censé ignorer la loi" passe par la vulgarisation du droit, mais encore faut-il que les juristes puissent avoir un accès aisé, exhaustif aux textes juridiques mis à jour. De ce point de vue, les efforts entrepris par les autorités chinoises pour moderniser le système de publicité des lois doivent être encouragés du point de vue de l'Etat de droit et les programmes de coopération technique bilatéraux et multilatéraux doivent en tenir le plus grand compte.

A. La loi pénale révisée

1. Le contenu de la réforme

30. La loi pénale révisée se compose de deux parties :

a) La première comprend cinq chapitres. Le chapitre I traite de certains principes fondamentaux et du domaine d'application de cette loi. Le chapitre II définit les crimes et la responsabilité pénale ainsi que certains autres aspects des infractions pénales. Le chapitre III traite des peines sous tous leurs aspects. Le chapitre IV porte sur l'application concrète des peines, notamment leur réduction et leur suspension. Le chapitre V concerne diverses autres dispositions;

b) La deuxième partie a trait à certaines dispositions spéciales et comprend dix chapitres. Les chapitres I et II traitent des crimes portant atteinte à la sécurité nationale et la sécurité publique, respectivement. Le chapitre III traite des crimes économiques. Le chapitre IV traite des crimes portant atteinte aux droits de la personne et aux droits démocratiques des citoyens. Le chapitre V traite des atteintes à la propriété. Le chapitre VI traite des crimes troublant l'ordre de l'administration sociale. Les chapitres VII, VIII, IX et X traitent des crimes compromettant les intérêts de la défense nationale, des crimes d'enrichissement illicite et de corruption, du crime de manquement au devoir d'une charge et des crimes afférents au personnel militaire, respectivement.

31. Dans le cadre du mandat du Groupe de travail, et pour évaluer certains aspects du régime juridique dans le domaine de la loi pénale en vigueur en Chine, certaines dispositions spécifiques de cette loi devraient être abordées.

32. L'article 13 décharge l'auteur de sa responsabilité pénale si l'acte commis est mineur et le préjudice causé insignifiant. De tels actes ne sont pas considérés comme des crimes.

33. L'une des peines principales, outre la détention criminelle, les peines de prison pour une durée déterminée, la peine de prison à vie et la peine de mort, est celle de "contrôle" (art. 33). Une personne peut être soumise à la peine de contrôle pour une durée ne pouvant être inférieure à trois mois ni supérieure à deux ans (art. 38). La sentence est exécutée par un bureau de la sécurité publique. La personne condamnée à une peine de contrôle doit respecter certaines règles pendant la durée de sa peine (art. 39). Tant qu'elle est soumise au contrôle, la personne :

a) Doit respecter les lois et les règlements administratifs, et doit se soumettre à une supervision;

b) Ne peut exercer ses droits à la liberté d'expression, de la presse, de réunion, d'association et de manifestation qu'avec l'approbation de l'organe chargé du contrôle;

c) Doit rendre compte de ses activités conformément au règlement de l'organe chargé du contrôle;

d) Doit respecter les règles de l'organe chargé du contrôle relatives à l'accueil de visiteurs;

e) Doit, avant de déménager ou de quitter la ville ou le pays, le signaler à l'organe chargé du contrôle et en obtenir l'autorisation.

34. L'article 34 prévoit certaines peines supplémentaires, dont l'une consiste en une déchéance des droits politiques suivants :

a) Le droit de voter et d'être élu;

b) Le droit à la liberté d'expression, de la presse, de réunion, d'association et de manifestation;

c) Le droit d'occuper un poste dans les organes de l'Etat;

d) Le droit d'occuper un poste de responsabilité dans une société d'Etat, une entreprise, une institution ou une organisation populaire (art. 54).

35. L'article 56 énumère les catégories de personnes condamnées qui peuvent subir les peines susmentionnées. Il s'agit des personnes suivantes :

a) Tout élément criminel mettant en danger la sécurité de l'Etat;

b) Tout élément criminel coupable de meurtre, viol, etc., et qui nuit gravement à l'ordre social.

36. Les articles 102 à 113 sont des dispositions particulières relatives aux attentats à la sécurité nationale. Présentent un intérêt particulier l'article 103, qui interdit les actes visant à diviser le pays ou à ébranler l'unification nationale; l'article 105, qui interdit les actes visant à bouleverser le pouvoir politique de l'Etat et à renverser le système socialiste; l'article 107, qui interdit aux institutions, organisations et individus, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, de soutenir financièrement des organisations d'individus actives dans le pays aux fins de leur permettre de commettre les crimes visés aux articles 102 à 105.

37. Quiconque se procure illégalement des secrets d'Etat ou possède des documents, informations ou autres articles constituant des informations d'Etat secrètes ou classifiées et refuse d'en divulguer la source et l'utilisation peut être condamné à une peine de prison d'une durée déterminée, à la détention criminelle ou à une peine de contrôle d'une durée ne pouvant excéder trois ans.

38. Les meneurs qui rassemblent des foules et se rendent coupables de troubles de l'ordre public avec leur cortège de graves conséquences (interruption du processus de travail, de la production, de l'activité économique, du commerce, etc.) sont également passibles d'une peine de prison d'une durée déterminée, de détention criminelle, de contrôle ou de privation de leurs droits politiques ne pouvant excéder trois ans (art. 290).

39. L'article 293 stipule, entre autres dispositions, que quiconque porte atteinte à l'ordre public en créant des troubles dans un lieu public, causant un désordre grave, est passible d'une peine de prison d'une durée déterminée, de détention criminelle ou de contrôle ne pouvant excéder cinq ans.

40. Quiconque organise un rassemblement, un défilé ou une manifestation sans en avoir demandé l'autorisation conformément à la loi ou sans en avoir obtenu l'autorisation après l'avoir demandée, ou ne respecte pas les horaires, le lieu et l'itinéraire fixés par les autorités concernées et refuse d'obéir à un ordre de dispersion, sabotant ainsi l'ordre social, peut être condamné à une peine d'emprisonnement d'une durée limitée, de détention criminelle, de contrôle ou de privation de ses droits politiques d'une durée ne pouvant excéder cinq ans (art. 296).

41. Quiconque, seul ou en association avec d'autres, perturbe ou sabote une réunion, un défilé ou une manifestation légalement organisés, favorisant ainsi le chaos, est passible d'une peine de prison d'une durée déterminée, de détention criminelle, de contrôle ou de privation de ses droits politiques ne pouvant excéder cinq ans.

## 2. Evaluation de la loi pénale révisée

42. La nouvelle loi pénale, telle que révisée par l'organe détenant le pouvoir législatif en Chine, le Congrès national populaire, comprend 260 articles de plus que la loi de 1979. Les principes salutaires qu'ils contiennent (définition claire des crimes et des peines (art. 3), égalité devant la loi (art. 4) et proportionnalité de la peine et de la gravité du crime (art. 5)) ne seront concrétisés que si la loi est appliquée raisonnablement. L'analyse ci-après démontre cependant que cette loi ne peut être appliquée raisonnablement dans la pratique.

43. La loi pénale révisée ne définit pas précisément la notion d'"atteinte à la sécurité nationale", et pourtant elle applique cette notion floue à un vaste ensemble d'infractions (art. 102 à 123). L'article 90 de la loi de 1979 stipulait que tous les actes dirigés contre la République populaire de Chine dans le but de renverser le pouvoir politique de la dictature du prolétariat et le système socialiste étaient des crimes contre-révolutionnaires. Elle énumérait 12 catégories principales de crime contre-révolutionnaire (art. 90 à 104), violent et non violent. Dans la loi révisée, bien que l'expression "crimes contre-révolutionnaires" ait été supprimée, les pouvoirs de l'Etat sont élargis et les actes de particuliers exerçant leur liberté d'expression et d'opinion peuvent très bien être considérés comme attentatoires à la sécurité nationale. A moins de restreindre la définition de ces crimes à des domaines et circonstances précis, il existe un risque grave d'abus.

44. En vertu de la loi révisée, outre les personnes physiques, les "institutions, organisations et individus extérieurs au pays" (art. 107) agissant en collusion avec des organisations nationales peuvent être mis en accusation et condamnés pour "atteinte à la sécurité nationale". Selon cette loi, des activités menées de bonne foi par des personnes ou des organisations résidant ou sises hors de Chine peuvent très bien les exposer à une responsabilité pénale. L'application de la loi, en l'absence d'une définition

objective, clairement démontrable et catégorique, risque donc de conduire à l'arbitraire et à des détentions injustes.

45. L'article 105 est un autre exemple de définition large et imprécise risquant d'être à la fois mal appliquée et mal utilisée. Cet article définit l'infraction dont il traite comme consistant à "s'organiser, comploter et agir en vue de bouleverser le pouvoir politique de l'Etat et de renverser le système socialiste" et "inciter à bouleverser le pouvoir politique de l'Etat et à renverser le système socialiste en propageant des rumeurs, des calomnies ou par d'autres moyens". L'expression "autres moyens" est sujette à une interprétation très large.

46. En vertu de l'article 105, même la communication de pensées et d'idées ou, en tout état de cause, d'opinions, sans intention de commettre un acte violent ou criminel, peut être considérée comme un acte de subversion. Or, en règle générale, un acte de subversion nécessite davantage qu'une simple communication de pensées et d'idées.

47. Peut-être convient-il de mentionner que l'article 105 de la loi pénale révisée incorpore des éléments clés des articles 92, 98 et 102 de la loi de 1979. L'article 92 avait trait à la subversion du Gouvernement, l'article 98 au fait d'organiser et/ou de participer à un "groupe contre-révolutionnaire" et l'article 102 à la propagande contre-révolutionnaire et à l'incitation à des actes contre-révolutionnaires.

48. La loi pénale révisée, s'agissant des infractions portant atteinte à la sécurité nationale, ne fait aucune tentative pour établir des normes visant à déterminer la qualité des actes susceptibles de nuire ou non à la sécurité nationale. Or il est crucial que la loi établisse une telle norme car cela seul la rendrait raisonnable, équitable et juste. A l'évidence, la disposition relative à la sécurité nationale peut faire l'objet d'une interprétation abusive et, tant qu'elle reste inscrite dans les textes en vigueur, fournit un prétexte pour restreindre les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

49. La disposition concernant la sécurité nationale est d'une certaine façon d'application encore plus large que celle concernant les "crimes contre-révolutionnaires", notion qui n'a d'ailleurs été abolie que dans la lettre.

50. Une personne ou une organisation passible de poursuites pour avoir porté atteinte à la sécurité nationale peut, si elle est condamnée, être déchue de certains droits civils et politiques. Si elle est condamnée à une peine de "contrôle", les libertés d'expression, d'association, de la presse et de réunion sont susceptibles d'être compromises.

51. La simple acquisition d'informations classifiées et le fait de refuser d'en révéler la source ou l'utilisation lorsque l'on est sommé de le faire peut également avoir pour conséquence la privation des libertés de parole, d'expression, d'opinion, de réunion et de la presse. Il peut en être de même pour une condamnation au titre des articles 290, 293, 296 et 298.

52. On dit que la loi pénale révisée a réduit le nombre d'infractions punissables par des peines de prison, conduisant ainsi à une réduction du nombre des personnes détenues. La raison en est que la peine de "contrôle", mesure de restriction, peut désormais s'appliquer à 93 infractions au lieu de 34 dans la loi de 1979. Si la réduction des effectifs de la population carcérale peut être considérée comme un objectif social valable, elle ne justifie cependant pas l'imposition du "contrôle" en tant que peine pouvant priver un individu de ses droits de l'homme fondamentaux.

53. Une personne accusée de saper clairement l'ordre social est passible, en vertu de l'article 56, d'une privation de ses droits politiques si elle est déclarée coupable; la privation des droits politiques peut être imposée en tant que peine accessoire. Une telle disposition est là encore dangereuse car elle peut faire l'objet d'abus, compromettant ainsi le droit à la liberté d'opinion.

B. Les réformes relatives à la loi de procédure pénale révisée

1. Caractéristiques de la situation antérieure

54. La situation antérieure était caractérisée par :

a) Un rôle mineur laissé à la défense, marqué notamment par ce qui suit : il n'y avait pas d'avocat en garde à vue; pas de présomption d'innocence; l'accès au dossier n'était possible que sept jours avant l'audience; les preuves produites postérieurement à la clôture de l'enquête étaient irrecevables, notamment à l'audience;

b) Un déséquilibre à l'audience, entre les prérogatives du parquet et celles de la défense : les témoins de l'accusation ne pouvaient être l'objet d'un contre-interrogatoire par l'avocat de la défense qui, par ailleurs, ne pouvait contester en procédure la plupart des initiatives et des décisions du procureur;

c) Un rôle prépondérant, très directif, donné au président dans la conduite des débats à l'audience;

d) Des pouvoirs exorbitants donnés au bureau de la sécurité publique, tels que le pouvoir de classement sans suite des poursuites, de détenir une personne pendant deux mois, prorogables un mois, sans contrôle de la justice.

2. Rééquilibrage de la procédure

55. Dans le but de rééquilibrer la procédure, la réforme entrée en vigueur le 1er octobre 1997 porte, pour l'essentiel, sur les points suivants.

a) Pendant la phase de l'enquête : rééquilibrage des rapports police/parquet, en faveur du parquet

56. Le système chinois ne connaît pas le juge d'instruction. L'enquête est menée par le bureau de la sécurité publique (services de police), dont les compétences sont précisément fixées par l'article 61 de la loi de procédure pénale qui limite leur initiative aux situations suivantes :

- a) Si l'intéressé s'apprête à commettre, est en train de commettre ou vient de commettre une infraction;
- b) Si la victime ou un témoin reconnaît l'intéressé comme l'auteur d'une infraction;
- c) Si des preuves matérielles sont retrouvées sur lui ou chez lui;
- d) S'il tente de se suicider ou de prendre la fuite après avoir commis son forfait ou s'il est en fuite pour se soustraire à la justice;
- e) S'il y a des risques probables qu'il détruise ou falsifie des éléments de preuve ou s'entende avec d'autres pour faire de fausses déclarations;
- f) Si son identité est inconnue et s'il est fortement soupçonné d'être un malfaiteur itinérant;
- g) S'il est pris en train de frapper, détruire violemment et piller et porte gravement atteinte au travail, à la production et à l'ordre public.

57. L'enquête est menée sous le contrôle du parquet dont les pouvoirs ont été renforcés comme suit : le classement sans suite relève désormais de la compétence du seul procureur; la réglementation dite de "mise sous protection pour enquête" (shelter and investigation), qui était à l'origine de plusieurs décisions du Groupe de travail déclarant arbitraire ce type de privation administrative de liberté, est abrogée. L'article 43 de la loi de procédure pénale dispose que tout agent de la sécurité publique qui procède à une détention (garde à vue) doit produire un mandat. L'interrogatoire doit avoir lieu dans les vingt-quatre heures.

b) Rééquilibrage, en faveur des avocats, des rapports magistrats/avocats

(i) Pendant la phase d'enquête

58. L'accès de l'avocat est désormais possible dès le premier interrogatoire, sans toutefois pouvoir accéder immédiatement au dossier d'enquête de la sécurité publique. On constate par ailleurs un rééquilibrage du principe de contradiction; c'est ainsi qu'au cours de l'enquête judiciaire, l'avocat peut maintenant :

- a) Accéder au dossier;
- b) Contester les initiatives et décisions du procureur, notamment le classement sans suite;
- c) Demander la libération sous caution en vue d'une comparution libre en audience;
- d) Porter plainte en cas de mauvais traitement;

e) Avoir des entretiens privés au parloir avec son client; des exceptions semblent toutefois prévues en fait ou en droit; par exemple, en cas d'atteinte à la sécurité nationale, voire en cas de faits particulièrement graves, ces exceptions pouvant aller jusqu'à la mise à l'écart de l'avocat pendant l'enquête.

(ii) Pendant la phase de l'audience

59. Dans ce but, la réforme, qui emprunte tant au système inquisitoire qu'au système accusatoire, tend à rééquilibrer le déroulement des débats pour renforcer le principe du contradictoire, en atténuant le monopole directif du président et en renforçant le rôle de la défense. Alors que le procureur en avait seul la prérogative, l'avocat peut désormais produire à l'audience des preuves établies postérieurement à la clôture de l'enquête ou citer des témoins qui n'avaient pas été entendus, à condition d'en notifier préalablement la liste au procureur et au président qui doit donner son assentiment. L'avocat peut également procéder à un contre-interrogatoire des témoins de l'accusation, alors qu'auparavant la pratique du contre-interrogatoire était réservée au seul procureur.

III. LE STATUT DES PERSONNES PRIVEES DE LIBERTE

A. Réformes intervenues dans le domaine de la privation judiciaire de liberté

1. Le contenu de la réforme

a) Pendant la phase précédant le jugement

60. La réforme porte sur les points suivants :

a) Désormais, aucune mesure judiciaire de privation de liberté ne peut être prise par le bureau de la sécurité publique sans l'autorisation du parquet;

b) Au terme des premières vingt-quatre heures de détention (garde à vue), le bureau de la sécurité publique doit, soit libérer la personne, soit demander au procureur une prolongation pour investigations complémentaires d'au maximum trois jours;

c) Le procureur peut, en fonction de la complexité de l'affaire, accorder un nouveau délai de quatre jours (soit sept au total), délai qui, dans des cas exceptionnels (sûreté de l'Etat), peut être porté à trente jours;

d) Si le parquet refuse la prolongation pour insuffisance de charges, le bureau de la sécurité publique doit alors libérer immédiatement la personne; s'il décide la mise en arrestation (détention provisoire), le bureau dispose, à compter de ce jour, d'un délai de deux mois pour mener à terme les investigations, délai prorogeable successivement, en cas d'affaire complexe, pour une durée d'un mois puis de deux mois;

e) Au terme de l'enquête, le procureur dispose d'un délai de sept jours pour rédiger son réquisitoire soit de mise en liberté pour absence ou insuffisance de charges, soit de renvoi devant le tribunal;

f) Outre la liberté sous caution morale d'un proche, la mise en liberté sous caution financière est maintenant possible, à la demande de l'intéressé ou de son avocat, pour favoriser la comparution libre à l'audience;

g) A noter que, depuis la récente réforme, la famille doit être informée des charges et du lieu d'incarcération dès la détention (garde à vue); l'avocat qui, auparavant, n'avait accès au dossier que sept jours avant l'audience de jugement, peut désormais le consulter et obtenir des photocopies dès la mise en détention provisoire (arrestation) mais non pendant la période de détention (garde à vue) qui la précède.

b) Après la condamnation devenue définitive

61. Auparavant, les peines d'emprisonnement étaient exécutées soit dans des prisons, soit dans des centres de réforme (et non de rééducation, qui ont un statut purement administratif) par le travail. S'agissant dans les deux cas de condamnés à des peines prononcées par un tribunal, l'appellation de ces deux catégories a été unifiée sous le terme commun de "prisons". Des réductions de peines sont possibles en cas de bonne conduite.

2. Evaluation de la loi de procédure pénale révisée

62. Les traits saillants de la loi de procédure pénale révisée sont les suivants :

a) Abolition de la mise sous protection pour enquête (shelter and investigation) autorisée par la loi de 1979;

b) Accès de l'accusé aux avocats;

c) Introduction de la notion de "présomption d'innocence" de l'accusé;

d) Introduction d'un élément de neutralité dans les procédures judiciaires;

e) Adoption du principe du contradictoire.

a) Abolition de la mise sous protection pour enquête (shelter and investigation)

63. Introduite vers 1961, cette procédure n'a semble-t-il jamais reposé sur une base légale claire; elle a été abandonnée lors de la récente réforme de la procédure pénale. Elle permettait à la sécurité publique de détenir administrativement, c'est-à-dire sans contrôle judiciaire, des personnes auxquelles étaient imputés des faits mineurs, ou suspectées de délinquance itinérante commise d'une province à l'autre ou encore dont l'identité ne pouvait être établie.

64. Cette forme de privation de liberté est, désormais, réglementée par l'article 61 de la loi de procédure pénale et assortie - selon les autorités - des garanties suivantes.

65. Elle peut être précédée d'un simple avertissement. Le prévenu est censé être informé dans les vingt-quatre heures suivant sa mise en détention des motifs de celle-ci. Le lieu de détention doit être communiqué à sa famille, sous réserve de certaines exceptions. Si après trois jours de détention, aucun motif n'est retenu, le sujet doit être libéré. Le bureau de la sécurité publique peut cependant demander au parquet populaire, l'organe de supervision, une prolongation de la période de détention de un à quatre jours. Une fois la demande présentée au parquet populaire, celui-ci a sept jours pour décider d'arrêter ou non le prévenu. En conséquence, le bureau de la sécurité publique peut garder un prévenu en détention pendant une période maximale de 14 jours - pouvant être exceptionnellement portée à 30 jours lorsqu'il s'agit, par exemple, d'un multirécidiviste agissant d'une province à l'autre - sans décider de le poursuivre officiellement. Au cours d'une période de détention de ce type, le tribunal n'est pas impliqué et n'a aucun rôle à jouer. La procédure est instruite par la sécurité publique selon les normes prévues par la loi sur les sanctions administratives. En conséquence, si la sécurité publique se prononce en faveur de la mesure, un recours hiérarchique est prévu devant l'échelon supérieur de la sécurité publique; si cette dernière confirme la mesure, un appel est prévu devant le tribunal populaire qui statue selon la loi relative à la procédure administrative. Cette procédure est considérée par certains comme conservant certains des aspects de la notion de "mise sous protection pour enquête" qui a été officiellement abolie.

b) Accès de l'accusé aux avocats

66. L'apparition de la profession d'avocat est relativement récente (1980). Ceci explique en partie que, par suite de l'insuffisance du nombre d'avocats, ces derniers n'ont pas le monopole de la défense. L'article 32 de la nouvelle loi sur la procédure pénale (reprenant en cela une disposition de l'ancienne législation) dispose en effet que, si la fonction de défense appartient en premier lieu aux avocats, elle peut également être exercée par un citoyen recommandé par une organisation populaire, par le tribunal populaire ou encore par l'unité de travail de l'accusé ou être exercée par l'un de ses proches. De 41 000 en 1990, le nombre des avocats est passé à 82 000 en 1995 puis 100 000 en 1997, regroupés en 82 000 cabinets. L'objectif à atteindre, pour faire face à l'accroissement de l'accès à la justice et à la mise en oeuvre des réformes judiciaires et économiques en cours, serait de 150 000 selon les autorités en l'an 2000 et de 300 000 en 2010. Les Chinois s'adressent en effet de plus en plus fréquemment à la justice pour régler leurs conflits, ainsi qu'en atteste le doublement en sept ans des litiges civils et économiques et l'accroissement constant du contentieux administratif alors que, sauf en ce qui concerne le droit de la famille, la médiation est en nette régression (6,2 millions d'affaires en 1994 contre 9 millions en 1982).

67. Depuis 1979, les grandes étapes de la modernisation de la profession ont été les suivantes : 1980, adoption du règlement provisoire des avocats; 1988, possibilité d'exercer en commun puis, ultérieurement, d'ouvrir des cabinets secondaires; 15 mai 1996, adoption de la loi réglementant la

profession d'avocat. C'est à cette date qu'a été franchie une étape qui devrait jouer à l'avenir un rôle d'autant plus important dans la promotion de l'Etat de droit qu'est entrée en vigueur dans le même temps la réforme de la procédure pénale qui accroît sensiblement le rôle de l'avocat. La loi nouvelle les autorise à exercer à titre quasi privé, avec un statut de type profession libérale sous la forme de cabinets-coopératives alors qu'auparavant ils étaient des fonctionnaires au service de l'Etat, directement soumis à son contrôle. C'est ainsi que l'article 13 de la loi nouvelle interdit l'exercice de la profession d'avocat aux personnes ayant la qualité de fonctionnaire.

68. Conséquence de ce qui précède, ce contrôle est aujourd'hui assuré par l'Association nationale des avocats chinois (All China Lawyers Association - ACLA) qui fédère l'ensemble de la profession, l'adhésion étant automatique (art. 39).

69. L'article 96 de la loi de procédure pénale révisée stipule qu'un prévenu "peut engager un avocat pour obtenir une assistance juridique" après la première session d'interrogatoire menée par le bureau de recherches ou à partir du jour où il est soumis à l'une des formes de détention ou de restriction prévues par la loi. Au cours de la détention, l'avocat peut rencontrer le prévenu, mais uniquement en présence d'agents de police ou d'autres enquêteurs chargés de l'affaire. Au cours de cette période de détention, l'avocat peut s'adresser au parquet populaire pour obtenir tout allègement au bénéfice de l'accusé. Il peut aussi demander sa libération sous caution.

70. L'article 33 stipule toutefois que le prévenu a le droit de retenir un "défenseur" dès que l'affaire est déférée au parquet pour examen et décision aux fins de la poursuite. Il est donc possible de se prévaloir de ce droit à la fin de l'instruction. Au cours de cette période, l'avocat est habilité à se voir remettre certaines pièces par le parquet, mais ne peut consulter les dépositions des témoins, dont il ne peut avoir connaissance au nom de l'accusé qu'après que le juge a décidé qu'il y a lieu d'engager des poursuites (art. 36).

71. Au cours du procès, sous l'empire de la loi de procédure pénale révisée, l'avocat joue un rôle plus actif. Il a le droit non seulement de procéder au contre-interrogatoire des témoins à charge mais également de présenter des éléments de preuve à la décharge de l'accusé.

c) Présomption d'innocence

72. Une notion qui n'existait pas dans la loi de procédure pénale de 1979, la présomption d'innocence, y est désormais incorporée grâce à l'inclusion d'un article 12 dans la loi révisée. Celui-ci se lit comme suit : "Nul n'est reconnu coupable autrement que par le verdict, prononcé conformément à la loi, d'un tribunal populaire".

73. Bien que l'inclusion de cet article constitue un progrès, il ne se réfère pas clairement à la présomption d'innocence; il suggère simplement que seuls les tribunaux ont le pouvoir de déterminer la culpabilité de l'accusé. La question de la charge de la preuve et des règles pour l'administration des preuves n'est pas abordée par l'article 12. En fait, l'article 35 de

la loi révisée confère à la défense, sur la base des faits et de la loi, la responsabilité de présenter des témoignages et opinions pertinents prouvant que le prévenu est innocent, que l'infraction qu'il a commise est mineure, ou qu'il devrait voir sa peine réduite ou encore être exonéré de toute responsabilité pénale.

d) Neutralité du processus judiciaire

74. Sous le régime de la loi de 1979, les prévenus étaient considérés comme coupables dès qu'ils étaient détenus et les juges jouaient le rôle de procureurs dont les verdicts étaient préétablis dans les affaires importantes. A cet égard, la loi révisée a apporté d'importantes modifications.

75. En vertu de la loi de 1979, le président du tribunal avait le pouvoir de présenter "toutes les affaires importantes ou difficiles" au comité permanent qui supervisait l'activité judiciaire de chaque juridiction. Ce comité décidait de l'aboutissement d'une affaire après examen. Une fois la décision prise, le procès revêtait le caractère d'un acte de procédure postérieur à la décision. La loi révisée a profondément modifié cette façon de procéder. A l'heure actuelle, la juridiction de jugement décide elle-même de déférer ou non au comité permanent les "affaires difficiles, complexes et importantes". Cette procédure n'est suivie que dans les cas où la juridiction de jugement estime difficile de rendre un verdict. L'article 149 stipule que la juridiction devrait normalement parvenir à une décision "après avoir jugé et délibéré d'une affaire".

76. Deuxièmement, sous le régime de la loi de 1979, la juridiction chargée de l'affaire pouvait la renvoyer au parquet au milieu du procès si elle estimait que les preuves présentées étaient insuffisantes ou incomplètes. Le parquet était tenu de procéder à un complément d'enquête. Cette disposition est supprimée dans la loi révisée. Désormais, un complément d'enquête ne peut être demandé que par le parquet et pas par le tribunal.

77. La loi révisée ne garantit pas un procès public dans tous les cas. Les affaires où il est question de "secrets d'Etat" sont jugées à huis clos (art. 152). Dans de telles affaires, seule la sentence est prononcée en public.

e) Le principe du contradictoire

78. Le rôle le plus important accordé aux avocats par la loi révisée renforce dans une certaine mesure le droit du prévenu de contester l'accusation portée contre lui. Sous le régime de la loi révisée, l'avocat est autorisé à assister au premier interrogatoire du prévenu, une fois l'affaire enregistrée par le bureau de la sécurité publique. A ce moment, l'avocat peut demander la mise en liberté sous caution de son client. Une demande analogue peut aussi être faite au parquet populaire, l'affaire n'ayant pas encore atteint le stade du procès. Toutefois, à ce stade, l'avocat n'a pas accès aux pièces écrites ou aux éléments de preuve détenus par le parquet.

79. Une fois le procès commencé, l'avocat joue un rôle contradictoire précis. Il a non seulement le droit de mettre en doute les témoignages présentés par l'accusation en procédant au contre-interrogatoire des témoins, mais encore, indépendamment de ce droit, il est habilité à présenter des témoignages à décharge. Le contre-interrogatoire peut être soumis à l'approbation du premier président du tribunal (art. 156) et la juridiction de jugement a toute latitude d'appeler de nouveaux témoins à la barre (art. 159). Ceci ne rend pas la procédure moins contradictoire.

B. La réforme de la procédure administrative et les mesures administratives de privation de liberté

80. Promulguée à l'époque des événements de 1989, la loi de procédure administrative n'est finalement entrée en vigueur qu'en novembre 1990. Pour l'instant, utilisée de manière probablement insuffisante, elle n'est pas moins d'une grande importance pour l'avenir. Pour la première fois depuis l'instauration de la République populaire de Chine, un texte de portée générale permet aux citoyens d'attaquer l'administration devant les tribunaux. La création (ordonnance de 1993) d'une véritable fonction publique statutaire, recrutée par concours, voit sa crédibilité et sa fonction renforcées par le développement du droit administratif. Ce mouvement de réforme est complété par la promulgation de deux lois :

a) La loi de mars 1996 sur les sanctions administratives qui, là encore, régit pour la première fois les prérogatives de l'Etat dans des domaines touchant le plus souvent à la vie quotidienne (amendes, confiscations, retrait de permis, refus d'autorisation, arbitraire bureaucratique) ainsi qu'aux mesures administratives de privation de liberté, telles que la rééducation par le travail.

b) La loi du 12 mai 1994 sur l'indemnisation des victimes, prise en application de l'article 41 de la Constitution selon lequel "les citoyens qui ont subi un préjudice du fait d'une violation de leurs droits civiques par un organe ou un agent de l'Etat ont droit à une indemnisation conformément à la loi". Dans le domaine de la privation arbitraire de liberté, les paragraphes a) et b) de l'article 3 de la loi prévoient une indemnisation dans les deux cas suivants: i) l'arrestation illégale d'un citoyen ou l'application illégale de mesures administratives contraignantes; ii) l'incarcération illégale d'un citoyen en application illégale d'une autre forme de privation de liberté. Dans le même sens, l'article 50 de la loi du 28 février 1995 relative à la police populaire rappelle que : "quand un policier dans l'exercice de ses fonctions porte atteinte aux droits et intérêts légitimes d'un citoyen ou d'une organisation, la police doit assurer une indemnisation conformément à la loi relative à l'indemnisation".

i) La rééducation par le travail

81. Il s'agit d'une sanction administrative et non pénale, créée en 1957, prononcée par un comité spécifique (Comité de rééducation par le travail). Selon les autorités, 230 000 personnes en moyenne sont placées sous ce régime dans 280 centres. La durée de la mesure est de deux ans au plus avec une prorogation possible d'un an (soit trois ans maximum), la moyenne, au centre visité par la délégation, étant de un an et deux mois. La mesure se voulant

tout à la fois préventive et éducative, ne sont concernés que les auteurs de délits qualifiés de mineurs ne portant pas gravement atteinte à l'ordre public (consommation de drogue, prostitution, larcins, etc.).

82. La procédure est la suivante. La décision est prise, sur proposition du bureau de la sécurité publique (le cas échéant saisi par la famille ou l'unité de travail) par un comité administratif local, désigné par les autorités municipales, composé de représentants de leurs services internes : éducation, justice (2), sécurité publique (2), affaires civiles (2), soit six membres au total.

83. Cette mesure est controversée, y compris en Chine, ainsi qu'a pu le constater la délégation du Groupe de travail, lors de rencontres avec des juristes, avocats et universitaires, qui lui ont fait part de leur préoccupation quant à l'absence de juges pendant la phase de décision de placer une personne en détention administrative, ce qui risque d'accroître les abus policiers. Ces interlocuteurs ont néanmoins exprimé leur crainte que, dans les conditions actuelles, une telle participation des juges pourrait ne pas être possible. Se référant plus particulièrement à la rééducation par le travail, ces interlocuteurs ont indiqué à la délégation que, lors des discussions sur la révision de la loi, une suggestion a été faite de supprimer cette mesure, mais la suggestion n'a pas été acceptée et la mesure continue à être pratiquée. Quant à la supervision de l'application de la rééducation par le travail, le comité qui doit exercer cette fonction ne se réunit que très rarement, du fait de sa composition hétéroclite de fonctionnaires de nombreuses agences et des difficultés pratiques que cela engendre, ce qui laisse la police comme seul organe d'application et de contrôle. Dans ces conditions, on devrait, selon ces interlocuteurs, instaurer un système de stricte supervision judiciaire qui exercerait un contrôle régulier sur l'application de la rééducation par le travail.

84. Compte tenu de l'importance du rôle joué par la rééducation par le travail, la délégation a obtenu de visiter de manière approfondie l'un des centres. Le Comité de rééducation par le travail de la municipalité de Shanghai a été créé il y a 40 ans. Au cours de ses entretiens, la délégation du Groupe de travail a appris la manière dont le comité fonctionne.

85. Il existe cinq centres de rééducation par le travail à Shanghai : un centre réservé aux femmes (que le Groupe a visité), un centre réservé aux toxicomanes et trois autres réservés aux hommes. Leur capacité d'accueil totale est de 4 500 personnes. Le directeur du Comité de rééducation par le travail est en fonctions depuis 1982, date à laquelle il a été élu à ce poste. On traite environ 3 500 affaires par an, en raison de la croissance démographique rapide, de l'exode rural, etc. Dans le cas des toxicomanes, s'il s'agit d'une première infraction, l'individu est envoyé dans un centre de réadaptation. S'il s'agit d'un récidiviste, il peut être envoyé en rééducation. Les infractions en cause se répartissent comme suit : 20 % d'affaires liées à l'abus des drogues, 20 % de délits de prostitution, 40 % de délits de vol et les 20 % restants concernent des individus coupables de hooliganisme, d'avoir pris des libertés avec des femmes ou d'avoir troublé l'ordre public.

86. Le Comité, qui siège avec le directeur, est composé de sept membres. Le directeur, nommé par le maire, dirige une équipe de 63 permanents répartis en trois divisions : la division des affaires générales, celle de l'approbation des décisions et celle de la révision. Hormis le directeur, seuls six membres du Comité exercent d'autres fonctions. Deux d'entre eux sont des juristes, tandis que les autres viennent des ministères de l'éducation, de la sécurité publique, des affaires sociales, du travail, etc. Ces six membres sont tous directeurs adjoints de leur département respectif et ne reçoivent aucun salaire pour leur participation au Comité.

87. Lorsque la police détient un prévenu en garde à vue, trois possibilités se présentent. Si elle pense qu'il est innocent, il est relâché; si elle pense qu'il existe suffisamment de preuves pour le déclarer coupable d'une infraction, l'affaire est déférée au parquet populaire aux fins d'arrestation en bonne et due forme; enfin, si l'infraction est mineure (non pénale), l'affaire est déférée au Comité.

88. Le Comité ne se saisit pas de toutes les affaires, il ne connaît que des plus importantes. Lorsque la police décide de lui présenter une personne, elle doit adresser toutes les pièces pertinentes à la division de l'approbation des décisions qui doit examiner et approuver chaque cas. Lorsque le cas est présenté à la division, les faits de la cause doivent déjà avoir été établis et le prévenu doit avoir signé les dépositions dans lesquelles il reconnaît les faits. La division de l'approbation des décisions pèse le caractère légal de la mesure et de la durée de la période pendant laquelle le prévenu y serait soumis, puis se fait présenter le prévenu. Il n'arrive que très rarement qu'une affaire aboutisse au Comité lui-même, qui ne se réunit qu'une fois tous les trois mois. Si la division de l'approbation des décisions estime qu'une affaire est trop difficile, elle la défère au directeur du Comité qui peut convoquer celui-ci en session extraordinaire. La division fait rapport au directeur une fois par mois sur ses travaux, le nombre d'affaires dont elle a été saisie par la police, etc. Environ 10 % des affaires transmises par la police sont rejetées à ce stade par la division.

89. La division de l'approbation des décisions comprend 45 membres indépendants dont la nomination n'est pas liée à des considérations politiques. Dans le passé, c'étaient des juges, des juristes, des agents de la sécurité publique (policiers) ou des fonctionnaires du parquet populaire. La durée de leur mandat n'est pas spécifiée et il peut être mis fin à leurs fonctions soit par un licenciement à l'initiative du directeur soit par leur propre démission. Dans le passé, ils étaient nommés par le Gouvernement, mais ils font désormais partie de la fonction publique.

90. Si le prévenu n'accepte pas la décision de la division de l'approbation des décisions, il peut en faire appel devant la division des révisions. L'objet de la révision est normalement de vérifier les faits; il n'est pas de décider si le prévenu est coupable ou innocent de l'infraction qui lui est reprochée. Cette année (au mois d'octobre 1997), le Comité a décidé de placer en rééducation environ 3 000 prévenus, dont moins de 70, c'est-à-dire 2,3 %, ont formé un recours en révision.

91. Un recours est possible devant le tribunal populaire qui statue selon la loi de procédure administrative adoptée en 1990. Le tribunal peut estimer non fondée la mesure et ordonner la remise en liberté. Cette année, 15 personnes ont formé un recours contre une décision de la division de l'approbation des décisions et engagé une procédure judiciaire. Dans deux cas, la décision a été annulée par le tribunal.

92. La police doit présenter l'affaire à la division de l'approbation des décisions dans les 15 jours et cette dernière a 15 jours pour prendre sa décision; le délai maximum de la prise d'une décision de mise en rééducation par le travail est de 30 jours. Le délai moyen qui s'écoule entre la mise en détention par la police et le transfert dans un centre de rééducation est de 20 jours; parfois, cela peut ne prendre que 10 jours. La durée de la période de rééducation est calculée à partir du jour de l'arrestation.

ii) Commentaires du Groupe sur la mesure de rééducation par le travail

93. Au terme de ces constatations, le Groupe de travail aimerait faire les commentaires suivants :

94. Au cours de leur visite, les membres de la délégation du Groupe de travail ont demandé aux autorités si la mesure de rééducation par le travail était applicable aux personnes qui troublaient l'ordre public en exerçant pacifiquement leurs libertés fondamentales garanties par la Déclaration universelle des droits de l'homme (par exemple les libertés d'opinion et d'expression, de religion) et qui ne faisaient pas l'objet de poursuites pénales. La délégation a été informée que cette mesure de rééducation par le travail ne s'appliquait qu'à ceux qui avaient commis des délits mineurs de droit commun et contre lesquels il n'y avait pas lieu d'engager des poursuites dans les formes. Le Groupe de travail est convaincu que si cette mesure est appliquée à des personnes qui troublent l'ordre public de la manière susmentionnée, le placement de ces individus dans des centres de rééducation par le travail revêt un caractère clairement arbitraire. Il est cependant possible de ne pas tirer les mêmes conclusions en ce qui concerne les délinquants de droit commun, comme on l'explique plus loin.

95. Le Groupe de travail estime que, pour éliminer tous doutes et malentendus, il serait approprié de déclarer catégoriquement dans la loi que la mesure de rééducation par le travail n'est pas applicable à quiconque exerce ses libertés fondamentales garanties par la Déclaration universelle des droits de l'homme.

96. Le Groupe de travail s'est déjà penché sur la question de savoir dans quelle mesure cette forme de privation administrative de liberté peut avoir un caractère arbitraire. Dans sa délibération 04 (E/CN.4/1993/24) sur les mesures de rééducation par le travail (voir sect. II, B, intitulée "Mesures administratives") le Groupe a retenu deux critères :

a) Il existe un recours devant une commission administrative, comme c'est le cas en l'espèce avec le comité de rééducation par le travail, et ce comité doit présenter des garanties équivalant à celles d'un tribunal. Tel n'est pas le cas, spécialement parce que ces comités sont composés de fonctionnaires.

b) Il existe un recours devant un tribunal, et c'est également le cas en l'espèce, car, la rééducation par le travail étant une mesure administrative, un recours est désormais possible devant le tribunal populaire en application de la loi sur la procédure administrative. Ce recours constitue certes un important progrès mais son efficacité est très relative ainsi qu'en atteste le très faible nombre des recours; elle présente surtout l'inconvénient de faire intervenir le juge a posteriori, alors que l'imputation des faits est déjà retenue et la décision de privation de liberté prise.

Il conviendrait donc, au regard des normes internationales, que, selon la loi interne, l'intervention du juge soit prévue dans le plus court délai, c'est-à-dire a priori.

97. La délégation du Groupe de travail a, en effet, eu le sentiment que, mise à part l'application de la rééducation par le travail à des poursuites liées à l'exercice des libertés fondamentales telles que prévues par la Déclaration universelle des droits de l'homme, ce système était accepté par la société chinoise, y compris par ceux auxquels il est appliqué. C'est ainsi que, lors des entretiens au centre de rééducation par le travail de Shanghai, à la question "Quand avez-vous vu un juge pour la première fois ?" deux détenues ont répondu "Pourquoi irais-je devant un juge ? Je ne suis pas une délinquante."

98. Dans le même sens, certains universitaires ont fait part à la délégation de leur regret de ce que le juge était insuffisamment impliqué dans la décision et que la réforme devrait aller plus loin sur ce point.

99. Le Groupe de travail, afin de tenir compte de ce contexte, estime que la rééducation par le travail, pour éviter que ne demeure toute suspicion quant au caractère arbitraire de la mesure, devrait être décidée sous le contrôle a priori d'un juge, tout en conservant à cette sanction son caractère administratif, surtout afin d'éviter les effets infamants pouvant être attachés à la sanction pénale, notamment par le casier judiciaire. Ce pourrait être, transposée en procédure administrative, une procédure simplifiée du type de celle à juge unique, prévue à la section 3 du chapitre II de la nouvelle loi de procédure pénale.

#### IV. CONCLUSIONS

100. Tout au long de sa visite en République populaire de Chine, le Groupe de travail a conduit ses travaux dans un esprit de coopération mutuelle et de bonne volonté. Dans la plupart des cas, les échanges de vues entre les autorités de la République populaire de Chine et le Groupe de travail ont été francs et soutenus. Les succès obtenus témoignent donc de ce que les autorités chinoises font preuve d'une meilleure compréhension et poursuivent leur coopération avec les mécanismes de la Commission des droits de l'homme chargés des procédures spéciales.

101. Les autorités ont abordé la visite du Groupe de travail dans un esprit d'ouverture et de compréhension, permettant au Groupe de visiter des centres de détention, dont deux ne l'avaient jamais été auparavant par aucun organisme extérieur analogue.

102. Le Groupe de travail tient à souligner que, grâce à cet esprit d'ouverture, il a obtenu, ce qui est une initiative sans précédent dans ce pays, d'avoir la totalité des entretiens avec les prisonniers, sans témoins, dans des lieux choisis au dernier moment par la délégation, avec les seuls interprètes de l'ONU, y compris à la prison de Drapchi avec des détenus qui n'étaient pas de droit commun.

103. Le Groupe de travail pense que le précédent créé par sa visite augure bien de la poursuite de cette coopération, qui deviendra encore plus efficace lorsque la Chine signera et ratifiera le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il se féliciterait d'une telle mesure.

104. Les modifications apportées par le Gouvernement chinois à la loi de procédure pénale révisée sont un pas dans la bonne direction. Le rôle croissant des avocats dans les jugements correctionnels, qui leur permet de défendre les accusés plus efficacement, est conforme aux instruments juridiques internationaux. Par ailleurs, l'incorporation sous-entendue de la notion de présomption d'innocence dans l'article 12 de la loi de procédure pénale révisée a introduit dans le régime du droit pénal chinois un important élément indiquant la direction prise par les réformes juridiques récentes.

105. Le Groupe de travail estime que les autorités chinoises, en révisant la loi de procédure pénale, sont passées d'un système inquisitoire de justice pénale à un système plus contradictoire qui, il faut l'espérer, contribuera à la protection des droits de l'homme en Chine.

106. Le Groupe de travail pense toutefois qu'il reste encore beaucoup à faire dans le domaine du droit pénal. Le Groupe note avec préoccupation que, bien que la loi pénale ne considère plus les infractions contre-révolutionnaires comme punissables en droit pénal, ces infractions restent inscrites dans la loi, quoique avec une définition différente. Elles tombent désormais dans la catégorie des atteintes à la sécurité nationale, mais l'expression "atteintes à la sécurité nationale" n'est pas clairement définie, ce qui permet aux autorités d'arrêter et de harceler des individus qui en réalité ne font qu'exercer pacifiquement leurs libertés fondamentales.

107. Le Groupe de travail note aussi avec préoccupation que de nombreuses infractions sont définies de manière vague et imprécise, ce qui compromet les droits fondamentaux de ceux qui souhaitent exercer leur droit aux libertés d'opinion, d'expression, de la presse, de réunion et de religion.

108. Le Groupe de travail estime que l'absence de participation d'un tribunal ou d'un juge indépendant à la décision de placer un individu en rééducation par le travail est susceptible de rendre cette mesure non conforme aux normes internationales acceptées.

#### V. RECOMMANDATIONS

109. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe de travail recommande au Gouvernement chinois de prendre note des conclusions susmentionnées et de remanier encore tant la loi pénale que la loi de procédure pénale et, en particulier :

a) D'incorporer expressément dans la loi de procédure pénale une disposition stipulant qu'en vertu de la loi, toute personne est présumée innocente jusqu'à ce qu'elle soit reconnue coupable par une cour ou un tribunal à l'issue d'un procès;

b) De définir le crime d'"atteinte à la sécurité nationale" en termes précis, en ayant à l'esprit l'article 3 de la loi de procédure pénale;

c) D'incorporer dans la loi pénale une exception tendant à ce que ne puisse être considérée comme une activité criminelle toute activité pacifique menée dans l'exercice des droits fondamentaux garantis par la Déclaration universelle des droits de l'homme;

d) De consacrer un tribunal permanent indépendant ou d'associer un juge à toutes les procédures en vertu desquelles les autorités peuvent placer une personne dans un centre de rééducation par le travail, afin d'écartier toute possibilité que la procédure ne soit critiquée pour n'être pas entièrement conforme aux normes internationales concernant un procès équitable qui figurent dans les instruments de droit international, tout particulièrement la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Annexe

LIEUX DE DETENTION VISITES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

Etablissement d'éducation corrective des délinquants juvéniles de Chengdu

Le 9 octobre 1997, le Groupe de travail s'est rendu dans la maison de correction de Chengdu, ouverte en 1978. Répartis sur 50 000 m<sup>2</sup>, ses locaux abritent 500 détenus et 230 membres du personnel. C'est le seul établissement de ce type dans toute la province du Sichuan. La moitié du programme journalier est consacrée au travail et l'autre moitié à l'éducation. Le programme comprend des cours sur les droits et obligations des détenus, la loi applicable aux prisons et le Code pénal chinois. Lorsqu'ils arrivent dans cet établissement, les détenus suivent une période d'éducation initiale de trois mois. La durée moyenne de la sentence pour crime violent tel qu'homicide est de trois à cinq ans. En réponse à ses questions, le Groupe a été informé qu'il n'y avait pas ici de détenu condamné pour attentat à la sécurité nationale. La conduite des détenus fait l'objet d'évaluations périodiques et, si elle est jugée bonne, leur peine peut être commuée ou réduite. Le Groupe de travail a été informé qu'une école élémentaire et secondaire du premier cycle avait été ouverte en 1983 dans l'enceinte de cet établissement.

Prison No 1 (prison de Drapchi) de Lhasa (Tibet)

Le Groupe s'est rendu dans la prison de Drapchi le 11 octobre 1997. Elle abrite 968 détenus, dont 78 % sont d'origine tibétaine. Ces détenus reçoivent une éducation et une formation professionnelle qui leur permettent de trouver des emplois après avoir purgé leur peine. Ils sont autorisés à recevoir la visite des membres de leur famille une fois par mois. Chacune de ces visites dure de 15 à 20 minutes. Beaucoup de détenus voient leur peine réduite pour bonne conduite; certains avaient été libérés pour bonne conduite en août 1997. Le Groupe a été informé que chaque année, en moyenne, 25 à 30 % des détenus voient leur peine atténuée. Il s'est entretenu en privé avec une dizaine de détenus, dont certains ont été choisis au hasard et d'autres sélectionnés sur une liste, fournie par les autorités, de prisonniers qui n'étaient pas des détenus de droit commun.

Centre de détention provisoire de Shanghai

Le 13 octobre 1997, le Groupe de travail s'est rendu dans le centre de détention provisoire de Shanghai. C'était la première fois que cette installation était visitée par une délégation étrangère. Tous les détenus y sont des prévenus en détention provisoire. Au cours de la détention provisoire, les détenus ont le droit de rencontrer leur avocat sur demande et conformément à certaines procédures, la présence des autorités étant obligatoire. Aucun autre individu n'a le droit de rencontrer les prévenus. Ouverte en juillet 1996, cette installation s'étend sur une superficie de 33 000 m<sup>2</sup>. Elle détient 385 prévenus, dont 29 femmes; toutes ces personnes avaient été arrêtées dans les formes. En réponse à ses questions, le Groupe de travail a été informé que les détenus étaient répartis en différentes catégories et détenus séparément : les adultes étaient séparés des mineurs,

les Chinois des étrangers, et les malades des bien portants. Les avocats ont le droit de rencontrer leurs clients. Le Groupe a choisi deux détenus au hasard et s'est entretenu avec eux en privé.

L'établissement est supervisé par un représentant du parquet populaire. Il est également inspecté tous les ans par un représentant du Congrès national populaire.

Prison de Qingpu (Shanghai)

Le 14 octobre 1997, le Groupe de travail a visité la prison de Qingpu, à Shanghai, qui, bien que construite en 1991, est entrée en service en 1994. Elle a une capacité de 1 800 détenus, dont la plupart purgent de courtes peines. Quatre détenus ont été choisis au hasard et interrogés en privé.

Maison de correction et de rééducation par le travail pour femmes de Shanghai

Les détenues de ce centre ne sont considérées ni comme des criminelles ni comme des délinquantes. La plupart sont des récidivistes ayant commis des infractions mineures. La décision de soumettre une personne particulière à la rééducation par le travail est prise par le Comité de rééducation par le travail. Cette décision peut être contestée devant un tribunal. De telles décisions sont toutefois rarement contestées car, dans la plupart des cas, les faits à charge sont établis et éclaircis avant que la décision ne puisse faire l'objet d'un recours devant un tribunal. La décision de placer une personne dans un centre de rééducation est normalement prise dans le délai d'un mois après son arrestation. La durée moyenne de la période de rééducation est d'environ un an et deux mois. De par la loi, la rééducation peut durer de un à trois ans. L'établissement de Shanghai a été construit en 1958. Il accueille 350 détenues, toutes des femmes, et environ 130 membres du personnel. Les détenues jouissent toutes de leurs droits civiques et, si elles font montre de bonne conduite, ont le droit de rendre visite à leur famille. En réponse à ses questions, le Groupe a été informé que l'établissement n'accueillait pas de détenues qui pourraient avoir tenté de commettre des attentats à la sécurité nationale. Quatre détenues ont été choisies au hasard et interrogées en privé.

-----