

N° 587

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 mai 2013

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant la **ratification** du **traité d'extradition** entre la
République française et la République populaire de **Chine**,*

Par M. Jean BESSON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 529 (2011-2012) et 588 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE - UN DROIT PÉNAL ENTRE TRADITIONS ET ÉVOLUTIONS	9
I. UN ORDRE JUDICIAIRE COIFFÉ PAR LA COUR SUPRÊME POPULAIRE	9
A. LES COURS POPULAIRES EN CHARGE DE L'ENSEMBLE DES CONTENTIEUX	9
B. LES PARQUETS POPULAIRES, « LES SUPERVISEURS JUDICIAIRES »	10
II. UNE POLITIQUE PÉNALE DE « CLÉMENCE ET DE SÉVÉRITÉ »	10
A. À LA RECHERCHE D'UN SYSTÈME PLUS JUSTE.....	11
B. UNE RÉDUCTION DU CHAMP D'APPLICATION DE LA PEINE CAPITALE	15
III. UN TRAITÉ NÉCESSAIRE ET RESPECTUEUX DES DROITS DE L'HOMME	16
A. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE FRANCO-CHINOISE	16
B. UN TRAITÉ SE SUBSTITUANT À UNE PRATIQUE DE COURTOISIE NON CONTRAIGNANTE	17
1. <i>Un faible flux actuel</i>	17
2. <i>Les éléments caractéristiques de la procédure chinoise d'extradition</i>	17
C. UN TRAITÉ NE REMETTANT PAS EN CAUSE LES DROITS DE L'HOMME.....	19
1. <i>Le respect des droits de l'homme, un impératif d'ordre public</i>	19
2. <i>La prise en compte du principe de sûreté dans les négociations</i>	20
SECONDE PARTIE - UNE PROCÉDURE D'EXTRADITION CONFORME AU DROIT INTERNATIONAL	23
I. UN NOUVEL ENGAGEMENT CONVENTIONNEL EN MATIÈRE D'EXTRADITION	23
A. UNE OBLIGATION D'EXTRADER NON DISCRÉTIONNAIRE	23
B. DES REFUS D'EXTRADER RÉPONDANT À LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME OU À LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE	24
1. <i>L'inopposabilité des spécificités nationales en matière d'impôts ou de taxes</i>	24
2. <i>Un refus obligatoire d'extrader au titre de la protection des personnes</i>	25
3. <i>Le refus facultatif principalement lié à l'impératif de « bonne administration » de la justice</i>	27
C. UNE PROCÉDURE ÉCRITE STRICTEMENT ENCADRÉE	27
1. <i>Un mode de communication conforme à la pratique française</i>	28
2. <i>Une demande écrite encadrant les larges prérogatives des autorités chinoises judiciaires.</i>	28
3. <i>Un assouplissement, en cas d'arrestation provisoire pour raison d'urgence</i>	30

II. LA REMISE DE LA PERSONNE AUX SEULES FINS FONDANT LA DEMANDE	31
A. UNE DÉCISION DE REMISE SOUMISE À UN CERTAIN FORMALISME	31
1. <i>La remise de la personne</i>	31
2. <i>Une remise d'objets corrélative</i>	32
3. <i>La communication des résultats</i>	32
B. DES LIMITES PROTECTRICES DU DROIT DES PERSONNES	32
1. <i>Le respect de la règle de la spécialité</i>	32
2. <i>La ré-extradition sous conditions strictes</i>	33
3. <i>Un cas particulier, le transit</i>	34
III. DES CLAUSES TRADITIONNELLES.....	35
A. DES FRAIS À LA CHARGE DE LA PARTIE REQUISE	35
B. DES CLAUSES RESPECTUEUSES DE LA SOUVERAINETÉ DES ETATS	35
CONCLUSION	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	39
ANNEXE I - REPÈRES HISTORIQUES.....	41
ANNEXE II - TRAITEMENT D'UNE DEMANDE D'EXTRADITION ADRESSÉE À LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE.....	43

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 529 (2011-2012) autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française et la République populaire de Chine.

La forme solennelle de cet accord témoigne de l'importance de ce nouveau lien conventionnel. En effet, il est d'usage en ce domaine de conclure une simple convention entre gouvernements plutôt qu'un traité¹. Cependant, **les enjeux liés à la mise en œuvre bilatérale de la procédure d'extradition² plaident pour la conclusion d'un traité solennel.**

En effet, ce dernier doit permettre de donner une nouvelle dimension à la coopération judiciaire, aujourd'hui très modeste, dans un contexte épineux de protection des droits de l'homme. La conclusion d'un tel acte conventionnel tend à constituer le meilleur moyen de dépasser les obstacles résultant de la disparité des systèmes juridiques et judiciaires. En fixant les droits et les obligations réciproques des deux Parties (« Partie requise » et « Partie requérante »), le traité vise à mettre en place un cadre juridique des relations extraditionnelles respectueux des contraintes constitutionnelles et internationales des deux pays.

La durée des négociations qui ont été initiées dès l'année 2000 reflètent la volonté de la Partie française de garantir les principes fondamentaux attachés aux droits de l'homme. La position initiale de la République populaire de Chine sur la question de la peine de mort au regard de la matière extraditionnelle a en effet constitué un obstacle. La signature le 14 novembre 2005 du Traité d'extradition entre la République populaire de Chine et le Royaume d'Espagne a permis de relancer le processus de négociation d'un tel instrument.

¹Un accord d'extradition a été conclu par la France avec les Etats-Unis, le 23 avril 1996. Il est entré en vigueur le 1^{er} février 2002. Un autre a été conclu avec l'Argentine le 26 juillet 2011. Il est en cours de ratification devant l'Assemblée nationale après adoption par le Sénat le 12 mars 2013.

² L'extradition peut se définir comme la procédure par laquelle un Etat, la « Partie requise », accepte de livrer à un autre Etat, « la Partie requérante », une personne se trouvant sur son territoire afin de permettre à cet Etat, soit de juger l'individu, soit de lui faire exécuter sa peine, s'il a déjà été jugé et condamné.

La France a obtenu les concessions nécessaires de la Chine afin de conclure ce traité le 20 mars 2007¹. Il a été complété par un échange de lettres respectivement en date des 27 juillet 2010 et 5 août 2010. Ainsi, le traité prend en compte l'existence de la peine capitale dans le droit chinois. En faveur de l'abolition universelle de la peine de mort, la France a exigé que l'extradition ne puisse être accordée si elle n'a pas obtenu les garanties « suffisantes » que la peine de mort ne sera pas prononcée ou exécutée.

En outre, le traité prévoit expressément le rejet des demandes d'extradition fondées sur des infractions considérées comme des « infractions politiques » ou comme « des infractions militaires »

Enfin, il prend également en considération un des aspects de procédures particuliers à la pratique juridictionnelle chinoise afin de garantir la protection des droits de l'homme. Alors que les autorités policières chinoises disposent de larges prérogatives pour émettre des mandats, la France a obtenu que les mandats d'arrêt délivrés par une telle autorité soient validés par une autorité judiciaire.

La ratification du présent traité contribue à une démarche globale de la France d'approfondir la coopération extraditionnelle afin de donner un cadre juridique certain à une pratique qui relève de la courtoisie internationale. Votre rapporteur relève que sont également en **attente de ratification ou approbation** les conventions d'extradition respectivement conclues avec :

- le Gouvernement de l'Etat des **Emirats arabes unis**, du 2 mai 2007² ;
- le Gouvernement du Royaume hachémite de **Jordanie**, du 20 juillet 2011³;
- le Gouvernement de la République **bolivarienne** du Venezuela du 24 novembre 2012⁴.
- la République **péruvienne**, signé à Lima, le 21 février 2013⁵ (projet de loi en cours de préparation).

En réponse à votre rapporteur sur **le programme des prochaines négociations**, il a été indiqué que sont en cours de discussions à des phases plus ou moins avancées :

¹ *Le Traité d'extradition entre la République française et la République populaire de Chine a été signé à Paris, le 20 mars 2007, par le Garde des sceaux, Ministre de la justice, M. Pascal Clément, et le Premier Vice-Ministre des affaires étrangères de la République populaire de Chine, M. Dai Bingguo.*

² *Cette convention a été ratifiée par la Partie émirienne. La ratification française a été suspendue par le souhait du Conseil d'Etat, de voir réaliser un échange de lettres interprétatives afin de préciser le sens d'une des dispositions du texte.*

³ *Le projet de loi visant à sa ratification a été déposé sur le Bureau du Sénat, le 3 avril 2012.*

⁴ *Le projet de loi visant à sa ratification est en cours de préparation.*

⁵ *Le projet de loi tendant à l'approuver est en cours de préparation.*

- un projet de conventions d'extradition avec la Colombie, Hong Kong, Maurice, Sainte-Lucie et le Panama;

- la modernisation de la convention d'extradition avec l'Algérie de 1964.

Enfin, est par ailleurs projetée l'ouverture de négociations avec le Cambodge, le Vietnam, l'Indonésie, le Chili et Macao.

S'agissant de l'entrée en vigueur du présent traité¹, elle aura lieu trente jours après la réception de la dernière notification des procédures de ratification², émanant, en l'occurrence, de la France. En effet, le présent traité a été ratifié par la Chine le 24 avril 2008³.

¹ Cf. Article 23 du présent traité.

² S'agissant du délai de présentation du Traité au parlement, l'étude d'impact en a justifié le retard par « la préoccupation d'intégrer, au regard de l'article 20 du texte, les observations formulées par le Conseil d'Etat au mois d'avril 2009 à la faveur de l'examen de la Convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat des Emirats Arabes Unis signé à Paris le 2 mai 2007. Un échange de lettres a été jugé nécessaire par le Conseil entre les deux Etats pour préciser le champ d'application de l'article 21 de la Convention, pendant de l'article 20 du présent Traité. Initié au mois de novembre 2009, l'échange de lettres destiné à écarter toute difficulté éventuelle d'interprétation de l'article 20 du présent Traité a été concrétisé les 27 juillet et 5 août 2010.

A l'issue, il est apparu nécessaire de refondre le projet de loi visant à autoriser la ratification du présent Traité, à l'effet de prendre en compte les nouvelles exigences découlant de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

³ La loi sur la procédure de conclusion des traités du 28 décembre 1990 prévoit, en son article 7, que la ratification des traités d'extradition est décidée par le comité permanent de l'Assemblée nationale populaire. Celui-ci a ainsi ratifié le présent traité le 24 avril 2008. Cette décision a été portée à la connaissance des autorités françaises au mois de juin 2008.

PREMIÈRE PARTIE - UN DROIT PÉNAL ENTRE TRADITIONS ET ÉVOLUTIONS

Eu égard à l'objet du présent examen, votre rapporteur a tenu à analyser le système judiciaire chinois afin d'en déceler les progrès et les failles persistantes.

I. UN ORDRE JUDICIAIRE COIFFÉ PAR LA COUR SUPRÊME POPULAIRE

A. LES COURS POPULAIRES EN CHARGE DE L'ENSEMBLE DES CONTENTIEUX

Le système juridictionnel chinois est fondé sur un seul ordre de **juridiction, les cours populaires** qui traitent de l'ensemble des contentieux tant civil que commercial, administratif et pénal¹. A son sommet siège la **cour populaire suprême**, à Pékin. En tant que **plus haute autorité judiciaire** de la République populaire de Chine, ses décisions, rendues en première ou en seconde instance, ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Sa **saisine** intervient soit au titre de la loi pour les affaires qui lui sont attribuées en premier et dernier ressort, soit au titre des recours dirigés contre les décisions des juridictions inférieures², soit enfin à son initiative, en raison de l'importance du contentieux sur le plan des principes ou de sa portée nationale.

Sa **fonction jurisprudentielle constitue la pierre angulaire du système normatif chinois** en tant que garante de sa cohérence par le biais de ses avis et de ses interprétations judiciaires, à la demande des juridictions ou d'office, sur le fond ou sur la forme, y compris dans les procédures en cours. Pour la seule année 2012, elle a émis cent six interprétations et cent soixante avis.

La cour supervise les juridictions populaires locales, réparties en trois niveaux, inférieur, intermédiaire et supérieur.

- **Les cours supérieures** : elles sont compétentes au niveau des provinces, régions autonomes et municipalités placées directement sous l'autorité du gouvernement central. Elles connaissent des crimes majeurs concernant une province entière, voire la nation ;

¹ Il convient également de mentionner l'existence des cours spéciales, regroupant les juridictions militaires, maritimes, ferroviaires et les tribunaux forestiers, d'une part, les cours chargées du contentieux commercial impliquant des ressortissants étrangers, d'autre part.

² La cour supervise également les juridictions populaires locales ainsi que les juridictions populaires spéciales. Elle peut ordonner le réexamen de certaines affaires pour des raisons d'opportunité ou de droit.

- **Les cours intermédiaires** ou de deuxième instance : elles exercent leur juridiction à l'échelon des capitales et préfectures au niveau provincial. Elles connaissent en première instance des crimes ordinaires pour lesquels la peine de mort ou une peine d'emprisonnement est encourue, des crimes contre-révolutionnaires et des crimes d'atteinte à la sûreté de l'Etat et des affaires dans lesquelles sont accusés des étrangers ;

- **Les cours inférieures** relèvent des comtés, des districts municipaux et des comtés autonomes afin de juger en première instance des crimes ordinaires.

B. LES PARQUETS POPULAIRES, « LES SUPERVISEURS JUDICIAIRES »

En charge de la supervision judiciaire, les parquets populaires engagent et soutiennent l'action publique dans les affaires pénales. Ils décident de procéder ou non à l'arrestation des suspects. Ils contrôlent le respect des lois par les organes judiciaires, tant en matière pénale, qu'en matières administrative ou civile. Les parquets sont également chargés de veiller au respect de la légalité dans le fonctionnement des maisons d'arrêt, des centres de détentions et des établissements de rééducation par le travail.

On distingue **les parquets populaires locaux** correspondants aux trois niveaux des cours populaires et **le parquet populaire suprême**. Il a pour tâche principale de diriger et de contrôler le travail des parquets populaires locaux. Il exerce des fonctions de poursuite pour les affaires les plus importantes, de portée nationale. Il peut également faire appel des décisions prises par une cour populaire. Il supervise le collège national des procureurs. Ses décisions doivent être suivies par l'ensemble des procureurs chinois.

Si le siège et le parquet sont séparés, l'examen national des deux professions judiciaires est commun depuis 2002. Toutefois, deux établissements distincts continuent d'assurer la formation initiale et continue des magistrats : le collège national des juges et le collège national des procureurs. Les juges et les procureurs sont ensuite nommés, rémunérés et, le cas échéant, révoqués, par les assemblées populaires.

II. UNE POLITIQUE PÉNALE DE « CLÉMENCE ET DE SÉVÉRITÉ »¹

Selon un slogan déjà en vigueur à l'époque maoïste, la politique pénale de la Chine consiste à « *équilibrer l'application de la justice entre clémence et sévérité* ». Cette dualité reflète l'évolution que celle-ci a connu depuis 1979, année de la première loi pénale. (Cf. tableau 1).

¹ Kuanyan xiang ji, 宽严相济

Un grand nombre de réformes sont intervenues pour assouplir les infractions ou punir de nouveaux faits. Les plus récentes datent de 2011 et 2012.

A. À LA RECHERCHE D'UN SYSTÈME PLUS JUSTE

Le système judiciaire chinois repose sur deux institutions :

- **L'assemblée nationale populaire** et les assemblées provinciales ou locales¹ s'agissant des tribunaux et de la magistrature ;

- **Le ministère de la justice** en matière de gestion des prisons² et des centres de rééducation, d'aide judiciaire et de supervision des professions d'avocats, notaires et experts.

Rappelons que **le système pénal chinois a été reconstitué à partir de 1979** après le vide juridique créé par la Révolution Culturelle. La loi pénale et la loi de procédure pénale ont été révisées en 1997. Cette révision tend à renforcer la sécurité juridique. Ainsi, **elle a affirmé le principe de légalité** en abandonnant la doctrine dite de l'analogie. Cette dernière permettait de sanctionner des faits analogues à une infraction incriminée dans le code pénal sans qu'ils aient été prévus par la loi³. Un effort de codification a été également entrepris.

Depuis 1997, sous l'influence notamment du droit international⁴, des amendements ont été adoptés par le Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire afin de remédier aux imprécisions du texte ou alourdir certaines peines.

Ces modifications ont conduit également à créer de nouvelles infractions, le plus souvent en rapport avec l'évolution de la criminalité.

¹ L'article 2 de la Constitution dispose « Tout le pouvoir en République populaire de Chine appartient au peuple. Les organes par lesquels le peuple exerce le pouvoir d'Etat sont l'Assemblée nationale populaire et les Assemblées locales populaires ».

² La République populaire de Chine compte trois types de prisons :

- Les prisons destinées aux personnes condamnées, avec parfois des établissements réservés aux courtes peines et d'autres aux longues peines ;
- Les maisons d'éducation réservées aux mineurs ;
- Les centres de rééducation par le travail (en voie de suppression).

³ Le principe de légalité « nullum crimen, nulla poena, sine lege » (aucun crime, aucune peine, sans loi) est désormais garanti.

⁴ L'adhésion de la Chine à certaines conventions internationales et la prise en compte de risques, tels que le terrorisme, ont, ainsi, conduit le Comité permanent de l'ANP à modifier la loi pénale.

Il s'agit notamment du crime spécifique de trafic d'organes humains ou encore celui du refus de paiement de rémunération¹.

Crime de trafic d'organes

« Auparavant ce comportement était réprimé mais au travers de chefs d'accusation tels que le crime d'exploitation illégale (activités illégales dans le cadre d'opérations commerciales), ou de blessures volontaires, ou de meurtre.

La personne organisant le trafic d'organes humains encourt désormais une peine d'emprisonnement maximale de 5 ans et une amende ; la peine d'emprisonnement de plus de 5 ans et une amende ou une confiscation des biens sont appliquées aux crimes assortis de circonstances graves.

L'amendement stipule que le prélèvement d'organe sans l'accord du propriétaire, ou le prélèvement d'organe du propriétaire âgé de moins de 18 ans, ou le fait de forcer ou tromper autrui en vue de l'amener à faire don de ses organes font encourir à leur auteur les peines de l'homicide volontaire ou des coups et blessures volontaires (articles 232 et 234 actuels du Code Pénal) : c'est-à-dire, selon les circonstances : emprisonnement de trois à dix ans, emprisonnement minimal de dix ans, emprisonnement à perpétuité, peine capitale.

L'amendement dispose aussi que les prélèvements des organes d'une dépouille contre la volonté du défunt avant sa mort, ou avec l'accord de celui-ci mais à l'encontre de la réglementation nationale, ou encore à l'encontre de la volonté de la famille du défunt, sont sanctionnés selon l'article 302 du Code Pénal, c'est-à-dire l'emprisonnement maximal de trois ans, la détention criminelle ou la surveillance publique. »

Source : Ministère des affaires étrangères

Plus récemment, **le 14 mars 2012, la loi de procédure pénale a été réformée² et est entrée en vigueur** au 1^{er} janvier 2013. La nouvelle révision permet de progresser dans le domaine des droits de l'homme et de la sécurité juridique. Elle contient des **dispositions visant à interdire l'emploi de la torture, de la violence ou de la menace dans l'obtention des preuves. Elle tend à renforcer le rôle de l'avocat.**

Elle aborde également un point particulièrement sensible, **la détention secrète d'un individu pour crimes mettant en danger la sécurité de l'Etat, de terrorisme, ou crimes graves de corruption.**

¹ Selon le ministère des Affaires étrangères « L'amendement dispose que toute personne, en capacité de payer, mais s'abstenant d'acquitter la rémunération d'une somme relativement importante au travailleur, en transférant ses biens ou s'enfuyant dans la clandestinité, et ne se conformant pas à l'injonction de payer des départements gouvernementaux, encourt une peine d'emprisonnement maximale de trois ans ou la détention, outre une amende le cas échéant. En cas de conséquence grave, l'auteur de tels faits encourt une peine d'emprisonnement de trois ans à sept ans, ainsi qu'une amende. »

² La loi de procédure pénale, adoptée en 1979, avait déjà fait l'objet d'une première révision en 1996 et la préparation de nouveaux amendements avait débuté en 2009.

Selon le ministère des Affaires étrangères, « *le texte contient une amélioration par rapport à l'avant-projet rendu public en août 2011 : la mise en résidence surveillée en dehors du domicile devra faire l'objet d'une information auprès des familles, si ce n'est la seule exception d'impossibilité d'y procéder.* »

En ce qui concerne la politique pénale proprement dite, définie par les autorités chinoises dans une approche de « clémence et de sévérité », **elle est impulsée tant par le parquet populaire suprême que par la cour populaire suprême**. Ces deux institutions présentent chaque année, lors de la session annuelle de l'assemblée nationale populaire, un discours général de politique pénale.

Force est de constater qu'en dépit de réformes tendant vers la sécurité juridique, le système judiciaire chinois présente certaines failles que les autorités en charge de la justice tentent de combler, ainsi que l'illustrent les rapports respectifs du président de la cour populaire suprême et celui du procureur général du parquet populaire suprême

En effet, dans son dernier rapport présenté le 10 mars 2013, **le président de la cour populaire suprême a mentionné les difficultés suivantes rencontrées en 2012 :**

- « - *Le système judiciaire ne garantit pas l'indépendance des cours ;*
- *La transparence et la démocratie de la justice ne répondent pas aux demandes du peuple ;*
- *La difficulté éprouvée par les justiciables pour déposer plainte et la question de l'effectivité des suites données aux plaintes dans les villes ;*
- *Le fait que certains juges ne soient pas professionnels et qualifiés ;*
- *Les conditions de travail demeurent modestes dans certaines cours ».*

Il a ensuite énuméré les principaux axes de la politique pénale de la cour pour 2013, en l'occurrence :

- « - *Accomplir la fonction de jugement selon les lois afin de fournir une garantie puissante pour le développement économique et social ;*
- *Réaliser les efforts nécessaires pour atteindre le but d'une justice au profit du peuple ;*
- *Renforcer la confiance du peuple dans le système judiciaire, maintenir la justice et protéger les intérêts du peuple ;*
- *Approfondir la réforme juridique et judiciaire ;*
- *Renforcer la construction d'un corps de juges plus qualifiés, plus professionnels ;*
- *Accepter les inspections des autres organes. »*

Quant au dernier **rapport du procureur général du parquet populaire suprême**, présenté le même jour, il a fixé des objectifs de politique pénale pour 2013 similaires¹, en précisant la nécessité de **renforcer la prévention et la lutte contre la corruption**.

Tableau n° 1 : Principaux repères juridiques

1979 : Promulgation de la loi pénale.

1981 : Révision de la loi chinoise sur le mariage.

1982 : Nouvelle Constitution de la République Populaire de Chine

L'accession au pouvoir de Deng Xiaoping en 1978, a marqué la fin de la Révolution Culturelle et le début d'une « révolution intellectuelle » : les juristes chinois se sont vus autorisés et encouragés à puiser dans les modèles juridiques étrangers. La Constitution de 1982 s'inscrit dans le prolongement de cette dynamique. Elle pose les fondements actuels de la République Populaire de Chine.

1986 : Promulgation des Principes de droit civil

Compilés en neuf chapitres, ces principes forment la base du droit civil chinois contemporain.

1999 : L'établissement d'un État de droit devient un principe constitutionnel. Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'une priorité donnée, en 1997, à la réforme de la justice par le Chef de l'État M. Jiang Zemin. Elle marque la volonté de la Chine de donner une réelle efficacité à l'appareil judiciaire.

2002 : Création d'un examen national pour l'accès aux professions de juge, de procureur et d'avocat ; dépôt d'un projet de Code civil auprès de l'Assemblée Nationale Populaire. Ces deux événements vont affecter considérablement le devenir du droit chinois. La création de l'examen national permet en effet d'assurer une professionnalisation du personnel juridique au cours des années à venir tandis que le dépôt du projet de codification remet sur la table un débat récurrent en Chine depuis le début du siècle et qui pourrait bien, cette fois-ci, être mené à son terme.

2004 : Intégration de la notion de protection des droits de l'homme dans la constitution chinoise.

2011 : Révision du Code pénal de la Chine – 8^{ème} amendement

2012 : Révision de la Loi de procédure pénale

2012 : Révision de la Loi de procédure civile

Source : <http://www.ambafrance-cn.org/Les-dates-cles-du-droit-chinois.html>

¹ - *Servir et garantir le développement économique, social et scientifique ;*

- *Maintenir la sécurité de l'Etat, la stabilité et l'harmonie sociale ;*

- *Promouvoir le développement d'un Etat gouverné par le droit ;*

- *Améliorer la qualité professionnelle des procureurs et les conditions de travail des parquets.*

B. UNE RÉDUCTION DU CHAMP D'APPLICATION DE LA PEINE CAPITALE

Votre rapporteur s'est inquiété de l'application de la peine de mort en Chine. En réponse à ses interrogations, il lui a été précisé que « **Les statistiques nationales officielles restent à ce jour un secret d'Etat. Depuis janvier 2007, la cour populaire suprême a recouvré le pouvoir d'examiner toutes les condamnations à mort.**

A ce titre, pour la seule année 2010, la cour a examiné 12 086 affaires. S'appuyant sur cette donnée, l'organisation Hands Off Cain estime qu'environ 5 000 exécutions ont eu lieu en Chine en 2010, représentant 85,6 % des exécutions mondiales. L'organisation américaine Dui Hua, avance, quant à elle, le chiffre de 4 000 exécutions en 2011. »

De récentes réformes méritent, néanmoins, d'être relevées.

Il s'agit, tout d'abord, en janvier 2007, de la décision du président de la cour populaire suprême d'attribuer à celle-ci le pouvoir de contrôler les condamnations à mort prononcées par les cours inférieures. Ce pouvoir était auparavant entre les mains des tribunaux locaux depuis deux décennies¹.

Ensuite, la loi du 26 février 2011 prévoit l'abandon de la peine de mort d'une part, pour les criminels âgés de plus de 75 ans et d'autre part, pour treize crimes non violents, réduisant ainsi le nombre de crimes passibles de la peine capitale de soixante-huit à cinquante-cinq².

Ces réformes auraient permis de réduire le nombre d'exécutions de 10 000 au début des années 2000 à 4 000 en 2011³.

¹ Source : Ministère des affaires étrangères.

² « L'adoption du huitième amendement du Code pénal chinois le 26 février 2011 a annulé la peine de mort pour treize crimes non violents de nature économique, faisant passer de soixante-huit à cinquante-cinq le nombre d'infractions passibles de la peine capitale. Ces infractions qui ne seront plus passibles de peine de mort sont les suivantes : Trafic des reliques culturelles, Trafic des métaux précieux, Trafic des animaux précieux et des produits animaux précieux, Trafic des marchandises et objets (contrebande avec une évasion fiscale, les chefs de bande criminelle de contrebande ou les coupables principaux de contrebande, contrebandes causant de graves conséquences...), Escroquerie aux billets, Escroquerie aux certificats financiers, Escroquerie des lettres de crédit, Fausses factures spéciales de TVA, Contrefaçon et vente des factures contrefaites spéciales de TVA, Fausses factures pour gagner le remboursement des droits de douane et la compensation des impôts, Vol (le Code Pénal de 1997 avait conservé la peine de mort pour certains vols aggravés comme par exemple le braquage de banque entraînant le vol d'une importante somme d'argent, ou le vol d'objets précieux commis dans des circonstances graves), Transmission par enseignement des moyens de crime, Vol des vestiges culturels et des sépultures antiques. » Source : Ministère des affaires étrangères

³ Source : Ministère des affaires étrangères.

Enfin, la cour populaire suprême a donné aux tribunaux locaux l'instruction de privilégier les condamnations à mort avec sursis de deux ans, après une éventuelle médiation pécuniaire avec les familles¹. Elle tend également à examiner les sentences de mort dans le sens d'une transformation en sursis si l'exécution provisoire n'a pas été ordonnée.

III. UN TRAITÉ NÉCESSAIRE ET RESPECTUEUX DES DROITS DE L'HOMME

A. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE FRANCO-CHINOISE

Outre la coopération judiciaire franco-chinoise sur un plan multilatéral², une collaboration bilatérale plus étroite s'est développée en **matière d'entraide judiciaire**. Deux accords ont été ainsi conclus. Le premier en date du 4 mai 1987 concerne la **matière civile et commerciale**³. La France formule une à deux demandes par an en application de cet accord.

Le **second**, signé le 18 avril 2005, **traite de l'entraide judiciaire en matière pénale**, c'est-à-dire la coopération ordinaire dans la recherche de la preuve⁴. En réponse à votre rapporteur sur la mise en œuvre de cet accord, il a été indiqué que *« sachant que l'accord n'a que cinq années d'existence, les premiers temps ont été peu actifs mais depuis les années 2010, on constate une augmentation des demandes d'entraide, en relation principalement avec des infractions relevant du droit pénal économique.*

*Il existe maintenant plus d'une vingtaine de dossiers en cours de traitement (de la France vers la Chine) et deux en sens inverse (de la Chine vers la France). Les prévisions sont plutôt à la hausse en raison notamment du développement important des escroqueries via de faux ordres de virement. »*⁵

¹ Les condamnations avec sursis commuées presque systématiquement en peines de prison à vie.

² La France et la Chine sont toutes deux parties, en matière pénale, à la Convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961, à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, à la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes adoptée du décembre 1988, la Convention contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 ainsi qu'à la Convention contre la corruption du 31 octobre 2003. La France et la Chine sont également liées par un certain nombre de textes multilatéraux visant à réprimer les formes les plus graves de terrorisme, telles que la convention internationale contre la prise d'otages de 1979, la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997 ou encore la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999.

³ Accord d'entraide judiciaire en matière civile et commerciale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine, entré en vigueur le 8 février 1987/ Cf. Décret n° 88-298 du 24 mars 1988 portant publication de l'accord.

⁴ Cf. Loi n° 2007-1156 du 1^{er} août 2007 autorisant l'approbation de l'accord d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine.

⁵ In Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

Dès son entrée en vigueur, le présent traité constituera le dispositif d'encadrement des échanges en matière d'extradition, sécurisant ainsi une coopération fondée jusqu'alors sur une offre de réciprocité formulée, au cas par cas, au titre de la courtoisie internationale¹.

B. UN TRAITÉ SE SUBSTITUANT À UNE PRATIQUE DE COURTOISIE NON CONTRAIGNANTE

1. Un faible flux actuel

L'enjeu principal de la présente ratification réside principalement dans l'établissement d'un cadre juridique de la procédure d'extradition contraignant et respectueux des droits de l'homme.

Force est de constater l'absence d'un flux important et régulier de demandes, de part et d'autre. Au cours des dix dernières années, la France a ainsi adressé quatre demandes d'extradition à la Chine. Deux de ces demandes ont conduit à la remise des personnes réclamées aux autorités judiciaires françaises dans un délai moyen de huit mois. Les deux autres sont devenues caduques à la suite du décès d'une des personnes visées et de l'expulsion de l'autre par les autorités chinoises. Ces demandes ont porté sur des faits d'assassinat, d'infractions à caractère sexuel ou d'escroquerie.

Quant à la Chine, elle n'a présenté qu'une seule demande à la France concernant des faits d'escroquerie qui se trouvaient prescrits au regard du droit français.

S'interrogeant sur ce faible volume, il a été répondu à votre rapporteur que « *Les flux modestes actuels sont à relativiser à la lumière de l'expansion rapide constatée dans le cadre de l'application de l'accord d'entraide judiciaire en matière pénale. Le développement prévisible des flux de population et celui concomitant des phénomènes de criminalité organisée sont autant d'éléments laissant à penser que, dans un proche avenir, les demandes d'extradition iront en augmentant.* »²

2. Les éléments caractéristiques de la procédure chinoise d'extradition

Votre rapporteur a jugé utile de rappeler les modalités d'exercice de la procédure d'extradition chinoise. En dehors du champ conventionnel, la procédure d'extradition chinoise relève de la loi d'extradition du 28 décembre 2000.

¹ A terme, seul le secteur du transfèrement de personnes condamnées échappera encore à tout cadre conventionnel.

² In. Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

Nonobstant des différences notables, liées en particulier à l'étendue des pouvoirs conférés aux services de police ou à l'absence de certaines voies de recours (*Cf. infra*), **certaines similitudes** avec les dispositions de notre Code de procédure pénale peuvent être observées, s'agissant des conditions présidant à l'octroi de l'extradition (*Cf. tableau n°2*).

Tableau n° 2 : Comparaison des conditions présidant à l'octroi de l'extradition

« La loi chinoise ouvre l'extradition aux fins de poursuites pour les infractions punies d'au moins un an d'emprisonnement, alors que l'article 696-3 du Code de procédure pénale exige un quantum minimum encouru de deux ans. S'agissant des extraditions aux fins d'exécution d'une peine, la loi chinoise prévoit un minimum de six mois d'emprisonnement à exécuter, lorsque l'article 696-3 du Code de procédure pénale abaisse ici la condition d'extradition à deux mois d'emprisonnement.

***A l'instar de la France, la Chine n'extrade pas ses nationaux.** Elle n'accorde pas l'extradition pour les crimes ou délits politiques (en ajoutant expressément le cas où la personne a reçu le statut de réfugié en République populaire de Chine), ni pour les infractions exclusivement militaires. L'extradition est pareillement exclue en cas de prescription de l'action publique et lorsque l'infraction a été poursuivie et définitivement jugée en Chine.*

Elle prohibe également l'extradition lorsque la personne pourrait être soumise à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans l'Etat requérant.

La loi chinoise exclut aussi l'extradition d'une personne poursuivie ou condamnée pour une infraction en relation avec sa race, sa religion, sa nationalité, son sexe, ses opinions politiques, son statut personnel, de même qu'elle exclut l'extradition si de telles considérations pourraient entraîner des mauvais traitements pour l'individu réclamé.

La loi chinoise précise également que l'extradition est rejetée, dans l'hypothèse d'un premier jugement par défaut, si la garantie d'un nouveau procès n'est pas assurée.

***Le texte du 28 décembre 2000 prévoit par ailleurs des cas facultatifs de rejet :** lorsque la République populaire de Chine a initié une procédure pénale contre la personne et en cas d'incompatibilité de la remise avec des considérations humanitaires.*

Enfin, la loi chinoise prévoit également, tout comme l'article 696-7 du Code de procédure pénale, la possibilité d'un report de l'extradition en cas de jugement ou d'exécution parallèle d'une peine en Chine. »

Source : ministère des affaires étrangères

Quant à la **procédure d'extradition**, les similarités sont moins nombreuses. Le traitement d'une demande d'extradition, fondée sur la courtoisie internationale, varie **selon que la République Populaire de Chine est l'Etat émetteur ou l'Etat récepteur d'une demande d'extradition.**

Dans le premier cas, la demande intervient alors en application d'une décision concertée de la cour populaire suprême, du parquet populaire suprême, du ministère de la sécurité publique, du ministère de la sécurité de l'Etat, du ministère de la justice et du ministère des affaires étrangères, lequel relaie la demande auprès de l'Etat requis.

S'agissant du contenu du dossier transmis, la loi chinoise prévoit que les autorités chinoises transmettent tout document exigé par l'Etat requis à l'exception de ceux susceptibles de violer les lois de la République populaire de Chine.

Dans le second cas, la procédure est empreinte d'un grand formalisme, comme en témoigne la description fournie par le ministère des affaires étrangères (Cf. Annexe).

C. UN TRAITÉ NE REMETTANT PAS EN CAUSE LES DROITS DE L'HOMME

Votre rapporteur s'est particulièrement attaché à examiner les incidences de l'application de la peine de mort sur la procédure d'extradition.

1. Le respect des droits de l'homme, un impératif d'ordre public

Votre rapporteur tient à rappeler à titre liminaire que les autorités chinoises ont été particulièrement intéressées à conclure ce traité d'extradition car le développement de leur réseau conventionnel en ce domaine leur permet de lutter contre la fuite à l'étranger, en particulier aux Etats-Unis ou en Europe occidentale, d'un certain nombre de hauts fonctionnaires ou anciens cadres du parti poursuivis pour des faits de corruption.

En conséquence, **la Chine a dû prendre progressivement conscience de l'existence d'un principe international** selon lequel l'extradition n'est pas envisageable si la personne réclamée est susceptible d'être mise à mort au terme des poursuites dont elle fait l'objet.

Cette prise en considération est illustrée par la signature, le 14 novembre 2005, du traité d'extradition entre la Chine et l'Espagne. Par ce texte, les autorités chinoises se sont engagées, pour la première fois, à offrir des garanties suffisantes qu'en présence de faits punis de la peine capitale, celle-ci ne serait pas prononcée ou exécutée à l'encontre de la personne dont l'extradition est sollicitée.

Quant aux négociations menées par la France, les contacts préalables établis par la représentation diplomatique française ont conduit à exiger les assurances de la part de la Chine sur ce point particulier.

Ainsi l'étude d'impact souligne : **« La mise en place du présent traité a été proposée aux autorités de Pékin, après acceptation par ces dernières de l'engagement de principe d'offrir systématiquement les garanties suffisantes que la peine capitale ne sera pas prononcée ou exécutée lorsque celle-ci est encourue par la personne dont l'extradition est sollicitée ».**

En effet, votre rapporteur tient à souligner que **la France est partie à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme** et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, ainsi qu'à son protocole additionnel n° 6 en date du 28 avril 1983, stipulant que **la peine de mort est abolie et que nul ne peut être condamné à une telle peine, ni exécuté.**

La prohibition de la peine de mort découle désormais expressément de **l'article 66-1 de la Constitution**, issu de loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007 relative à l'interdiction de la peine de mort.

Dans un arrêt du 27 février 1987¹, statuant sur la validité d'un décret d'extradition, le Conseil d'Etat indiquait que la question de la non-application de la peine de mort relève de **l'ordre public français**. Ce dernier **ne permet donc pas à la France d'apporter son aide en matière pénale, en l'absence de garanties suffisantes, aux Etats dans lesquels une personne mise en cause se trouve exposée à la peine capitale**².

Ainsi, la France ne peut accepter d'extrader un individu vers un pays appliquant la peine de mort qu'après avoir obtenu l'engagement du pouvoir exécutif local de ne pas prononcer ou à ne pas exécuter une telle peine à l'encontre de la personne visée par la demande d'extradition.

En réponse à votre rapporteur sur les modalités de cette garantie de non application de la peine de mort à la personne extradée, le ministère des affaires étrangères a déclaré : *« En l'espèce, l'engagement de principe des autorités chinoises d'accepter la mise en place d'un tel dispositif a pu être obtenu par notre représentation diplomatique à Pékin, dans la droite ligne du traité d'extradition entre la Chine et l'Espagne, signé le 14 novembre 2005, qui avait ouvert la voie à un tel système de coopération. »*³

2. La prise en compte du principe de sûreté dans les négociations

Quant aux interrogations de votre rapporteur sur les principales difficultés rencontrées lors des négociations, l'accent a été mis sur la nature des autorités à l'origine du mandat d'arrêt fondant la demande d'extradition.

« En effet, en droit chinois, les autorités policières disposent de larges prérogatives pour émettre des mandats d'arrêt (pouvant conduire à une privation de liberté de plusieurs mois) et ce, en l'absence de tout contrôle d'une autorité judiciaire.

¹ *Décision du Conseil d'Etat, Section, du 27 février 1987, 78665 relative à l'annulation du décret d'extradition vers la Turquie. In. Recueil Lebon.*

² *Ainsi, la France ne peut accepter d'extrader un individu vers un pays appliquant la peine de mort qu'après avoir obtenu l'engagement du pouvoir exécutif local de ne pas prononcer ou à ne pas exécuter une telle peine à l'encontre de la personne visée par la demande d'extradition.*

³ *In. Réponse au questionnaire de votre rapporteur.*

Au cours des discussions, la France a indiqué qu'il n'était pas envisageable de permettre l'arrestation de personnes sur son territoire sur la base de tels titres, nos traités et conventions d'extradition supposant toutes, parfois implicitement il est vrai, la délivrance d'un mandat d'arrêt par une autorité judiciaire.

A l'issue des échanges, les autorités chinoises ont accepté que les mandats d'arrêt soient, soit délivrés directement par une autorité judiciaire, soit validés par une telle autorité (la décision de validation devant alors être transmise en même temps que la demande d'extradition) »¹.

¹ In. Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

SECONDE PARTIE - UNE PROCÉDURE D'EXTRADITION CONFORME AU DROIT INTERNATIONAL

Le présent traité est structuré en vingt-trois articles portant notamment sur l'obligation d'extrader, ses exceptions, sa mise en oeuvre ainsi que de deux lettres interprétatives.

I. UN NOUVEL ENGAGEMENT CONVENTIONNEL EN MATIÈRE D'EXTRADITION

Votre rapporteur tient à souligner que le texte du traité franco-chinois correspond à un **projet initialement élaboré par les autorités françaises** et plus précisément par les services de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice.

A ce titre, tant sur le fond que sur la forme, **il ne diverge pas réellement du contenu et de la structure de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957**, laquelle inspire l'ensemble des instruments bilatéraux négociés par la France.

Ainsi que le souligne le ministère des affaires étrangères en réponse à votre rapporteur: « *la France n'a en réalité été conduite à accepter ici aucune concession majeure. De fait, la France a simplement accédé à la demande chinoise de retenir ici la forme solennelle du traité. Le traité offre au final un niveau de garanties très conséquent, en particulier s'agissant des aspects mettant en jeu les libertés individuelles ou l'ordre public national. Ceci a été bien évidemment facilité par le fait que le texte du présent traité correspond à un projet initialement élaboré par les autorités françaises.* »¹

Une particularité peut toutefois être ici relevée. Il s'agit du **mécanisme de garanties supplémentaires** prévu à l'article 8 du présent traité, dispositif rendu nécessaire par l'étendue des pouvoirs conférés aux autorités policières en Chine.

A. UNE OBLIGATION D'EXTRADER NON DISCRÉTIONNAIRE

L'article 1^{er} coiffe l'ensemble de la convention bilatérale en posant l'engagement de se livrer réciproquement « *toute personne qui, se trouvant sur le territoire d'une Partie, est recherchée par l'autre Partie aux fins de poursuites pénales ou d'exécution d'une peine pour une infraction donnant lieu à extradition.* »

¹ In. Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

Les faits donnant lieu à extradition sont mentionnés à l'article 2 sont ceux punis, selon les lois des deux Parties¹, d'une peine privative de liberté d'au moins un an ou d'une peine plus sévère².

Si l'extradition demandée a pour objet l'exécution d'une peine, la durée de la sentence restant à exécuter doit être d'au moins six mois au moment de la demande d'extradition³.

L'article 2 prévoit également le cas de l'extradition « accessoire » pour un fait de moindre importance lorsque celle-ci vise plusieurs infractions dont l'une remplit la condition relative à la durée minimale de la peine⁴. Cette stipulation facultative répond à un souci de bonne administration de la justice. En effet, la personne ne doit pas échapper aux poursuites pour des infractions moins graves qu'elle aurait commises.

B. DES REFUS D'EXTRADER RÉPONDANT À LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME OU À LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

La Partie requise ne jouit pas d'un pouvoir discrétionnaire. Les motifs obligatoires de refus d'extradition sont strictement encadrés.

1. L'inopposabilité des spécificités nationales en matière d'impôts ou de taxes

Tout d'abord, le traité stipule que l'engagement d'accorder l'extradition si les conditions objectives sont remplies ne peut être remis en cause en matière d'infraction à la législation en matière de fiscalité, de droits de douane ou de contrôle des changes.

L'article 2⁵ prévoit, en effet, l'inopposabilité des spécificités nationales en matière d'impôts ou de taxes. L'extradition ne peut, en conséquence, être refusée au motif que la législation de la Partie requise n'impose pas le même type de taxes, de droits ou de droits de douane, ou ne prévoit pas des règles similaires à celles de la législation de la partie requérante.

¹ Ainsi que le souligne l'exposé des motifs, « il n'est pas ici tenu compte de ce que les législations des parties classent ou non le fait concerné dans la même catégorie d'infractions et le décrivent ou non en des termes identiques. »

² Cf. paragraphe 1 de l'article 2.

³ Cf. paragraphe 2 de l'article 2.

⁴ Cf. paragraphe 3 de l'article 2.

⁵ Cf. paragraphe 4 de l'article 2.

2. Un refus obligatoire d'extrader au titre de la protection des personnes

Les causes de refus obligatoires sont liées à la nature de l'infraction, de la peine, aux motifs de l'extradition ainsi qu'aux conditions dans lesquelles est rendu le jugement.

Aux termes de l'article 3¹, un premier cas d'opposition consiste à faire échec à une demande d'extradition fondée sur une **infraction politique**. Il appartient à la Partie requise d'apprécier la nature politique ou non des faits.

La marge d'interprétation laissée à l'autorité requise ainsi que l'absence de mention « au fait connexe » généralement mentionné dans les conventions d'extradition conduit votre rapporteur à s'interroger sur la définition de la nature politique d'une infraction. Si la règle excluant l'extradition en un tel cas est ancienne, il regrette qu'il n'existe singulièrement aucune définition positive ou négative². Il convient néanmoins de préciser qu'une telle stipulation, même non définie, constitue une garantie pour la France qui pourra pouvoir exciper d'un tel argument, si nécessaire.

Le refus d'extrader s'impose lorsque la Partie requise « a des raisons sérieuses de croire » que la demande d'extradition a pour objet de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de « *race, de sexe, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques* »³. Celle-ci doit refuser d'accorder la demande *lorsque l'extradition « causerait un préjudice à la situation de cette personne pour l'une quelconque de ces raisons »*. Une autre cause de refus obligatoire réside également dans la nature **exclusivement militaire**⁴ de l'infraction.

En outre, votre rapporteur a apporté **une attention particulière à la rédaction de la clause concernant les infractions punies de peine de mort** en Chine.

¹ Cf. paragraphe a de l'article 3.

² Votre rapporteur relève que dans le traité franco-argentin d'extradition du 26 juillet 2011, l'article 3 précise que ne sont pas qualifiés d'infractions politiques, « l'attentat à la vie d'un chef d'État ou de gouvernement ou d'un membre de sa famille, le génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité et les infractions pour lesquelles les deux parties ont l'obligation, en vertu d'un traité multilatéral auquel elles sont toutes deux parties, d'extrader la personne réclamée ou de soumettre le cas aux autorités compétentes pour décider des poursuites à engager ».

³ Cf. paragraphe b de l'article 3.

⁴ Cf. paragraphe e de l'article 3.

Il se déclare satisfait car la Partie requise doit refuser d'extrader une personne dont les faits reprochés sont punissables de la peine de mort dans la Partie requérante, **en l'absence « d'assurances, jugées suffisantes par la Partie requise, que la peine capitale ne sera pas prononcée ou, si elle est prononcée, qu'elle ne sera pas exécutée »**¹.

Enfin, il observe que **la nature du jugement, ou les conditions dans lequel il est rendu**, peuvent conduire également aux refus d'extradition aux fins de protection des personnes lorsque :

- **La personne a fait l'objet d'un jugement définitif**² de condamnation ou d'acquittement, d'une amnistie ou d'une mesure de grâce, dans la Partie requise, pour l'infraction justifiant la demande d'extradition³. **Cette clause formule la règle *Non bis in Idem***, selon laquelle un individu qui a été définitivement jugé, à savoir acquitté ou condamné, ne peut être extradé car il n'est plus possible de revenir sur les faits. Le jugement en question a acquis l'autorité de la chose jugée. Votre rapporteur relève, en revanche, que le refus n'est que facultatif si la **personne** réclamée a été **définitivement jugée** dans un État tiers pour l'infraction à l'origine de la demande de remise, en ayant soit purgé sa peine soit été acquittée⁴.

- Elle a été **condamnée par défaut** et qu'aucune garantie de la juger à nouveau après l'extradition n'a été fournie⁵;

- **L'action** ou la peine est **prescrite**, conformément à la législation de l'une ou de l'autre Partie⁶.

En ce qui concerne la qualité de la personne, **sa nationalité peut être une cause facultative ou obligatoire** de refus selon les traités. En l'espèce, **l'article 4** du traité stipule que « *L'extradition n'est pas accordée si la personne réclamée a la nationalité de la Partie requise*⁷. »

Nonobstant le refus obligatoire d'extrader, **la Partie requise doit**, « *conformément à sa propre loi, sur dénonciation des faits par la Partie requérante, soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, s'il y a lieu.* »⁸. Cette stipulation vise à ce que les faits passibles de l'extradition ne demeurent pas impunis.

¹ Cf. *paragraphe g de l'article 3.*

² Le terme « définitif » renvoie à l'épuisement des moyens de recours.

³ Cf. *paragraphe c de l'article 3.*

⁴ Cf. *paragraphe a du 2 de l'article 5.*

⁵ Cf. *paragraphe f de l'article 3.*

⁶ Cf. *paragraphe d de l'article 3.*

⁷ « La nationalité est déterminée à la date de la commission de l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée. » Cf. *paragraphe 1 de l'article 4.*

⁸ Cf. *paragraphe 2 de l'article 4.*

Votre rapporteur tient à souligner que cette obligation de la Partie requise porte uniquement sur la soumission de l'affaire à ses autorités judiciaires. Les poursuites judiciaires en elles-mêmes ne sont pas obligatoires. Elles n'auront lieu que si ces autorités estiment qu'il y a lieu de poursuivre, conformément au principe d'opportunité des poursuites.

3. Le refus facultatif principalement lié à l'impératif de « bonne administration » de la justice

Aux termes de l'article 5, les causes de refus facultatif d'extradition relèvent principalement de l'exercice des prérogatives de l'Etat requis. Ce dernier peut refuser d'extrader, dans la mesure où ses autorités judiciaires sont compétentes pour l'infraction en question, lorsque :

- **La personne réclamée fait l'objet de poursuites¹** pour cette infraction ²;

- Ces autorités judiciaires ont décidé de **mettre fin aux poursuites** qu'elles ont exercées ³;

- La Partie requise s'engage à soumettre l'affaire, conformément à sa propre loi et sur dénonciation des faits par la Partie requérante, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, s'il y a lieu⁴.

Enfin, **le dernier motif de refus facultatif d'extrader** relève « *des considérations humanitaires* » de la personne réclamée. L'extradition peut être rejetée lorsque dans le cadre d'un examen de la gravité de l'infraction et des intérêts de la Partie requérante, la Partie requise estime que « *la remise de la personne réclamée est susceptible d'avoir pour cette dernière des conséquences d'une gravité exceptionnelle, notamment en raison de son âge ou de son état de santé* »⁵

C. UNE PROCÉDURE ÉCRITE STRICTEMENT ENCADRÉE

L'article 6 met en lumière l'intérêt d'avoir conclu le présent Traité. Il prévoit que **sauf disposition contraire** de ce dernier, **la Partie requise doit traiter les demandes d'arrestation provisoire, d'extradition et de transit conformément aux procédures prévues par sa législation.** Or, l'étude préliminaire de la procédure d'extradition chinoise témoigne du bien fondé d'y substituer le présent cadre conventionnel.

¹ Le mot « poursuites » est généralement entendu dans son acception la plus large. Il vise notamment la citation, l'arrestation et toute autre poursuite judiciaire.

² Cf. paragraphe a du 1 de l'article 5.

³ Cf. paragraphe b du 1 de l'article 5. Il peut s'agir notamment d'une ordonnance de non-lieu.

⁴ Cf. paragraphe c du 1 de l'article 5.

⁵ Cf. paragraphe b du 2 de l'article 5.

1. Un mode de communication conforme à la pratique française

Conformément à la pratique française habituelle en matière d'extradition, le mode de communication de droit commun est la **voie diplomatique**¹, aux termes de **l'article 7**.

L'article 12² prévoit une exception en cas d'arrestation provisoire urgente. Il permet aux autorités compétentes de la Partie requérante d'utiliser plutôt le canal de l'Organisation internationale de Police Criminelle (Interpol) ou tout autre moyen agréé entre les Parties, afin demander l'arrestation provisoire d'une personne se trouvant sur le territoire de la Partie requise.

2. Une demande écrite encadrant les larges prérogatives des autorités chinoises judiciaires.

Aux termes de l'article 8, la demande est présentée par écrit par les autorités compétentes de la Partie requérante. Celle-ci ainsi que les pièces à produire doivent être rédigées dans la langue officielle de la Partie requérante, tout en étant accompagnée d'une traduction dans la langue officielle de la Partie requise, conformément à **l'article 10**.

Son contenu est précisément encadré. Elle doit comprendre non seulement le nom de l'autorité requérante³, les éléments d'identification et de localisation de la personne réclamée⁴, un exposé des faits pour lesquels l'extradition est demandée⁵ et le « *texte des dispositions légales applicables à l'infraction et relatives à la compétence matérielle, à la qualification légale, à la détermination de la peine encourue pour cette infraction et à la prescription* »⁶.

¹ Les services compétents pour traiter des demandes formulées en application du présent traité sont d'une part, pour le ministère des affaires étrangères et européennes, la sous-direction des conventions et de l'entraide judiciaire de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, et, d'autre part, pour le ministère de la justice et des libertés, le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces.

² Cf. paragraphe 2 de l'article 12.

³ Cf. paragraphe i du a du 1 de l'article 8.

⁴ Cf. paragraphe iv du a du 1 de l'article 8 mentionnant : « les nom et prénoms, l'âge, le sexe, la nationalité, les documents d'identité, la profession, le domicile ou la résidence et, si possible, le signalement, la photographie et les empreintes digitales de cette personne. »

⁵ Cf. paragraphe ii du a du 1 de l'article 8 précisant « la date et le lieu de leur commission, leurs conséquences, leur qualification juridique et l'indication des dispositions légales qui leur sont applicables, y compris celles relatives à la prescription. »

⁶ Cf. paragraphe iii du a du 1 de l'article 8.

En outre, **en cas de demande d'extradition aux fins d'exécution d'une peine**, celle-ci doit être accompagnée de l'original ou de l'expédition authentique du jugement de condamnation exécutoire ainsi que d'une déclaration relative au quantum de la peine prononcée et au reliquat de la peine qu'il reste à exécuter¹.

Enfin, en cas de requête aux seules fins de poursuites pénales, la demande comprend l'original ou l'expédition authentique du mandat d'arrêt délivré par l'autorité compétente de la Partie requérante.

Votre rapporteur observe que **l'article 8 prend tout particulièrement en compte les larges prérogatives des autorités policières dans le cadre de l'émission des mandats d'arrêt**, intervenant en dehors de l'autorité judiciaire.

Il rappelle que **la notion de « mandat d'arrêt » recouvre en droit chinois différentes réalités**. Plusieurs des mesures concernées relèvent de l'autorité policière appelée « *autorité de sécurité publique* » agissant seule sans le contrôle d'une autorité judiciaire.

Il existe tout d'abord **les mesures coercitives prises dans le cadre d'une enquête pénale à l'égard d'un suspect appréhendé par la police**. La loi de procédure pénale, telle qu'amendée le 14 mars 2012², prévoit à ce stade de la procédure deux types successifs de titres coercitifs³, le « **mandat de détention** » et le « **mandat d'arrêt** ».

Le premier, délivré par une autorité de sécurité publique, est valable vingt-quatre heures à la suite de l'interpellation du suspect. Il peut être considéré comme l'équivalent, en droit français, de **la garde à vue**⁴.

S'agissant du « **mandat d'arrêt à l'égard d'un fugitif** », la loi de procédure pénale précitée dispose qu'une autorité de sécurité publique peut par ailleurs délivrer seule une « *notice de recherche* » à l'encontre d'une personne suspectée de crime et se trouvant en fuite.

Aux termes du traité, **si le mandat d'arrêt, sur lequel s'appuie la demande d'extradition, n'émane pas d'une autorité judiciaire, l'article 8** prévoit que celui-ci doit être accompagné d'une copie authentique de l'autorisation émanant d'une telle autorité. Votre rapporteur tient à souligner que **l'insertion de cette clause a été acceptée pour la première fois par la Partie chinoise dans le cadre de négociations internationales**.

¹ Cf. paragraphe c du 1 de l'article 8.

² Loi entrée en application le 1^{er} janvier 2013.

³ Aux fins d'exhaustivité, il convient de mentionner un troisième type de mandat, le « **mandat d'arrêt international** » prévu dans le cadre de la loi du 28 décembre 2000 sur l'extradition.

⁴ Ce titre, susceptible d'une première prorogation de sept jours, puis d'une seconde de trente jours dans les cas exceptionnels, peut ensuite évoluer en une mesure d'arrestation, soumise cette fois-ci à l'approbation du parquet populaire.

En cas de renseignements insuffisants, la Partie requise en informe la Partie requérante et fixe un délai pour qu'il soit remédié aux omissions, conformément à **l'article 9**. L'absence de complément d'informations dans le délai vaut renonciation à sa demande qui ne peut alors être satisfaite que par une nouvelle procédure de demande d'extradition.

L'article 13 permet de régler le cas de demandes concurrentes d'extradition émanant d'une des Parties et d'un Etat tiers, que l'infraction visée soit la même ou non. Parmi l'ensemble des circonstances pouvant être prises en compte, figure l'existence d'un lien conventionnel à l'appui de la demande. Cette stipulation offre la possibilité à la France de se prévaloir du présent traité. Rappelons que celle-ci est liée à quatre-vingt-onze pays par un instrument bilatéral ou multilatéral. De son côté, en ce domaine, la Partie chinoise dispose d'un réseau conventionnel comprenant trente-et-un pays, parmi lesquels figurent notamment déjà, depuis 2005 et 2007, l'Espagne et le Portugal.

Les autres critères permettant de départager ces demandes concurrentes sont la gravité relative et le lieu des infractions, les dates respectives des demandes, la nationalité de la personne réclamée et la possibilité d'une extradition ultérieure vers un autre État.

3. Un assouplissement, en cas d'arrestation provisoire pour raison d'urgence

L'article 12 permet à la Partie requérante de **demander l'arrestation provisoire**. Cette requête doit être ensuite **suivie d'une demande d'extradition, sous peine de mettre fin à la détention** de la personne dans un délai de soixante jours.¹ Votre rapporteur tient à observer qu'un délai d'une telle durée a été utilisé par le passé dans les traités signés avec la République dominicaine en 2000 et l'Inde en 2003.

Le contenu de la demande d'arrestation provisoire est en partie assoupli. A l'instar de la procédure d'extradition, doivent être transmis les renseignements relatifs à l'identification de la personne réclamée, l'exposé des faits ainsi que le texte des dispositions légales applicables à l'infraction, à la compétence et à la détermination de la peine².

En revanche, les documents requis dans une demande d'extradition aux fins de poursuites pénales ou d'exécution d'une peine (mandat d'arrêt ou expédition authentique du jugement et déclaration relative au quantum de la peine) ne sont pas, à ce stade, remis à la Partie requise. Une déclaration attestant de leur existence suffit.³

¹ Cf. *paragraphe 4 de l'article 12*.

² Cf. *paragraphe 1 de l'article 12 renvoyant au paragraphe a du 1 de l'article 8*.

³ Cf. *paragraphe 1 de l'article 12 renvoyant aux paragraphes b et c du 1 de l'article 8*.

La Partie requise donne suite à cette demande conformément à sa législation. Elle informe la Partie requérante de la suite donnée à sa demande¹.

II. LA REMISE DE LA PERSONNE AUX SEULES FINS FONDANT LA DEMANDE

En cas d'accord, la demande est suivie de la remise de la personne réclamée.

A. UNE DÉCISION DE REMISE SOUMISE À UN CERTAIN FORMALISME

1. La remise de la personne

Aux termes de l'**article 14**, l'examen de la demande doit se conclure par une décision motivée visant, soit à accorder l'extradition, soit à la rejeter partiellement ou en totalité².

Les deux Parties décident en commun des modalités de la remise³. **La Partie requérante doit**, toutefois, **procéder**, sauf cas de force majeure⁴, **au transfert dans une période vingt jours**⁵, courant à compter du moment convenu pour y procéder. Cette obligation est sanctionnée non seulement par la remise en liberté de la personne mais aussi par l'impossibilité de requérir une nouvelle extradition pour les mêmes faits.

Conformément à l'**article 15**, la remise de la personne peut toutefois être **ajournée par la Partie requise**:

- lorsqu'il existe des procédures en cours à l'encontre de la personne réclamée sur le territoire de la Partie requise ⁶;
- lorsqu'elle y purge une peine pour une infraction autre ⁷;
- lorsque son transfert est susceptible de mettre sa vie en danger ou d'aggraver son état de santé⁸.

¹ Cf. paragraphe 3 de l'article 12.

² Cf. paragraphes 1 et 2 de l'article 14.

³ Cf. Paragraphe 3 de l'article 14. La date et le lieu de la remise sont alors fixés d'un commun accord. La Partie requérante est informée de la durée de la détention pendant laquelle la personne a été détenue avant sa remise.

⁴ Cf. paragraphe 5 de l'article 14. Le cas de force majeure conduit à définir une nouvelle date de remise.

⁵ Cf. paragraphe 4 de l'article 14.

⁶ Cf. paragraphe 2 de l'article 15.

⁷ Cf. paragraphe 2 de l'article 15.

⁸ Cf. paragraphe 3 de l'article 15.

Une alternative à l'ajournement autorise la Partie requise, lorsque les circonstances le justifient, à « *remettre temporairement la personne dont l'extradition a été accordée à la Partie requérante dans des conditions à déterminer entre les Parties et sous la condition expresse qu'elle sera maintenue en détention et renvoyée* »¹.

2. Une remise d'objets corrélative

Si l'extradition est accordée, la Partie requérante peut également demander **la remise d'objets et de documents**, aux termes de l'**article 17**. Il s'agit d'éléments qui peuvent servir de pièces à conviction² ou qui sont issus de l'infraction³. De surcroît, l'hypothèse du décès, de la disparition ou de l'évasion de la personne réclamée ne fait pas obstacle à la remise de tels objets⁴. La remise n'affecte pas les droits acquis par la Partie requise ou par des tiers sur lesdits objets⁵.

En cas de procédure pénale en cours, la remise peut être ajournée ou conditionnée à la restitution desdits objets⁶.

3. La communication des résultats

L'**article 16** impose à la Partie requérante de communiquer « rapidement » à la Partie requise, à la demande de cette dernière, les informations sur la procédure engagée contre la personne extradée, de l'exécution de la peine ou de sa ré-extradition vers un État tiers.

B. DES LIMITES PROTECTRICES DU DROIT DES PERSONNES

Les droits de la personne réclamée sont particulièrement protégés non seulement en cas d'extradition, mais de ré-extradition, de transit et de modification de la qualification légale de l'infraction.

1. Le respect de la règle de la spécialité

L'**article 11** pose le principe de spécialité⁷ qui interdit à la Partie requérante de tirer profit de la présence de la personne extradée sur son territoire afin de la détenir⁸ ou de la condamner pour un fait antérieur à la remise autre que celui ayant motivé l'extradition.

¹ Cf. *paragraphe 2 de l'article 15*.

² Cf. *paragraphe a du 1 de l'article 17*.

³ Cf. *paragraphe b du 1 de l'article 17*.

⁴ Cf. *paragraphe 2 de l'article 17*.

⁵ Cf. *paragraphe 4 l'article 17*.

⁶ Cf. *paragraphe 3 de l'article 17*.

⁷ Cf. *paragraphe 1 de l'article 11*.

⁸ *Ou la soumettre à une quelconque restriction de sa liberté individuelle*.

Il est dérogé à ce principe si :

- La **Partie requise y consent**¹ ;

- La **personne extradée n'a pas quitté dans les trente jours** qui suivent sa libération définitive le territoire de la Partie requérante, alors qu'elle avait la possibilité de le faire, ou si elle y est retournée de son plein gré après l'avoir quitté² .

En outre, le **principe de spécialité est également décliné en cas de modification en cours de procédure de la qualification légale des faits** constitutifs de l'infraction pour laquelle une personne a été extradée. La personne ne peut alors être poursuivie ou jugée que dans trois cas.

L'infraction nouvellement qualifiée :

- doit donner lieu à extradition dans les conditions du présent traité³;

- vise les mêmes faits que l'infraction pour laquelle l'extradition a été accordée⁴;

- est punie d'une peine d'un maximum identique ou inférieur à celui prévu pour l'infraction pour laquelle l'extradition a été accordée⁵.

2. La ré-extradition sous conditions strictes

Aux termes de l'article 11, **les dérogations au principe de spécialité sont identiques à celles prévues pour l'interdiction de ré-extrader** vers un Etat tiers. Il s'agit du consentement exprès de la Partie requise et de la personne concernée ou lorsque cette dernière, ayant eu la possibilité de quitter le territoire de la partie requérante, ne l'a pas fait dans les trente jours suivant sa libération définitive ou si elle y est retournée de son plein gré après l'avoir quitté.⁶

¹ Cf. *paragraphe a du 1 de l'article 11*. Une demande est alors présentée par la Partie requérante, « accompagnée des pièces prévues à l'article 8 et d'un procès-verbal judiciaire consignait les déclarations de l'extradé, notamment en ce qui concerne son consentement ou son opposition à l'extension de l'extradition ou à la ré-extradition. »

² Cf. *paragraphe b du 1 de l'article 11*.

³ Cf. *paragraphe a du 2 de l'article 11*.

⁴ Cf. *paragraphe b du 2 de l'article 11*.

⁵ Cf. *paragraphe c du 2 de l'article 11*.

⁶ Cf. *paragraphe 1 de l'article 11*.

3. Un cas particulier, le transit

Les modalités de présentation d'une demande de **transit d'une personne extradée**¹, à travers le territoire de l'une des Parties contractantes, remise à l'autre Partie par un Etat tiers, sont moins strictes que celles appliquées à l'extradition, aux termes de **l'article 18**. La requête ne doit comprendre que l'identité, le signalement et la nationalité de la personne concernée, un exposé des faits ainsi que la peine encourue ou prononcée². En revanche, elle est soumise aux mêmes conditions de refus que l'extradition en elle-même³.

Votre rapporteur tient à observer que **la question du transit aérien** d'une personne ayant la nationalité d'un pays autre que celle de la Partie requérante ou de la Partie requise apparaît plus complexe. La stricte assimilation au transit à travers le territoire de ce pays tend à alourdir la procédure.

C'est pourquoi, **l'article 18** distingue selon qu'un atterrissage ait lieu ou non. Dans le premier cas, **la Partie requérante adresse une demande régulière de transit**⁴.

En revanche, si aucun atterrissage n'est prévu sur le territoire de la Partie de transit, **aucune autorisation** de transit n'est nécessaire⁵.

S'il advenait que l'aéronef se pose fortuitement sur le territoire de cette Partie, cette dernière peut demander à l'autre Partie de présenter une demande de transit. Elle maintient alors en détention la personne jusqu'à ce que ce transit soit effectué, à condition que la demande soit reçue dans les quatre-vingt-seize heures suivant l'atterrissage fortuit.

¹ Cette personne n'est pas ressortissante de cette Partie.

² Cf. paragraphe 1 de l'article 18.

³ Cf. paragraphe 2 de l'article 18 qui dispose que « Le transit peut être refusé dans les cas où l'extradition pourrait être refusée en application du présent Traité. »

⁴ Cf. paragraphe b du 4 de l'article 18.

⁵ Cf. paragraphe a du 4 de l'article 18.

III. DES CLAUSES TRADITIONNELLES

Le traité comprend les stipulations traditionnelles de mise en œuvre.

A. DES FRAIS À LA CHARGE DE LA PARTIE REQUISE

Tout d'abord, **l'article 19** règle la question de la prise en charge et de la répartition des frais inhérents aux opérations d'extradition. Elles sont à la charge de la Partie requise jusqu'au moment de la remise¹. En cas de frais extraordinaires, les Parties conviennent de leur répartition².

Quant aux frais générés par le transit sur le territoire de la Partie requise du transit sont à la charge de la Partie requérante³.

B. DES CLAUSES RESPECTUEUSES DE LA SOUVERAINETÉ DES ETATS

La procédure d'extradition relève de la souveraineté des Etats. C'est pourquoi, **l'article 20** énonce que « *le présent Traité ne porte pas atteinte aux droits et obligations des parties résultant de tout autre traité, convention ou accord* ». Son interprétation-ci a été précisée aux termes d'un échange de lettres du 27 juillet 2010 et 5 août 2010. Cette disposition permet à chacun des États d'exciper, dans la mise en œuvre du présent traité, en tant que de besoin, du nécessaire respect des stipulations inhérentes aux autres accords internationaux auxquels l'un ou l'autre ou les deux États sont d'ores et déjà parties.

Conformément à la pratique internationale, les modalités de **règlement des différends** liés à l'interprétation et à l'application du traité sont traitées à **l'article 21**. Dans une telle situation, les Parties ont alors recours à la consultation par la voie diplomatique.

S'agissant de **l'application du traité**, **l'article 23**⁴ stipule que ce dernier entre en vigueur le trentième jour suivant la date de la dernière notification de l'accomplissement de la procédure interne requise pour son entrée en vigueur. Aux termes de **l'article 22**, le traité s'applique alors à toutes les demandes d'extradition présentée après ladite entrée en vigueur, « *même si les infractions auxquelles elle se rapporte ont été commises antérieurement.* ». Chaque Partie dispose d'un **droit de dénonciation** du traité, à tout moment par notification à l'autre Partie, prévu à l'article 23.

¹ Cf. paragraphe 1 de l'article 19.

² Cf. paragraphe 3 de l'article 19.

³ Cf. paragraphe 2 de l'article 19.

⁴ Cf. paragraphe 1 de l'article 23.

CONCLUSION

Le présent traité d'extradition franco-chinois soumis à votre approbation a fait l'objet d'une longue négociation permettant à la France de créer un lien conventionnel tendant à renforcer sa coopération en matière d'extradition, tout en étant respectueux des droits de l'homme.

En effet, les stipulations du présent traité prennent en considération la différence significative entre les systèmes juridictionnels notamment en termes d'émission de mandat et d'application des peines afin de garantir les droits des personnes extradées, conformément à ses obligations constitutionnelles et internationales.

Ce traité vise à réduire les difficultés liées à la mise en œuvre des modalités de l'extradition sur la base de la courtoisie internationale, sans atteinte à la souveraineté des Etats qui y sont parties. Il s'inscrit notamment dans le cadre d'une lutte coordonnée contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée.

C'est pourquoi, votre rapporteur vous propose d'adopter le **projet de loi n° 529** (2011-2012) autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française et la République populaire de Chine.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 21 mai 2013 sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent **projet n° 529 (2011-2012)** autorisant **la ratification du traité d'extradition** entre la **République française** et la **République populaire de Chine**.

Après un bref débat et suivant l'avis du rapporteur à l'issue de la présentation du rapport, la commission a adopté le projet de loi. Elle a également proposé que le texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 *decies* du Règlement du Sénat.

ANNEXE I REPÈRES HISTORIQUES

III^{ème} siècle av. JC - Dynastie des Qin. Création du Premier Empire chinois. Construction de la Grande Muraille (3000 km).

Ier-II^{ème} siècle ap. JC - Dynastie des Han. Pénétration du bouddhisme en Chine.

VII-IX^{ème} siècle ap. JC - Après quatre siècles de guerres civiles, les Tang restaurent l'unité du pays.

960-1280 - Dynastie des Song. Ils sont vaincus par les Mongols (1279) qui fondent la dynastie des Yuan.

1368-1644 - Dynastie des Ming. Pékin devient la capitale de l'empire en 1409.

1644-1911 - Dynastie mandchoue des Qing. Reprise de la politique de conquête en Asie Centrale (Mongolie-Tibet), fermeture de la Chine à l'influence occidentale.

1840 - Début de la Guerre de l'Opium contre la Grande-Bretagne. Les Anglais obtiennent la réouverture du pays et la cession de Hong Kong (Traité de Nankin, 1842).

1856-1860 - Seconde guerre de l'opium. Traités de Tianjin signés avec la Grande-Bretagne, la France, les Etats-Unis et la Russie.

1911 - Sun Yat Sen proclame à Nankin la République de Chine.

1921 - Fondation du Parti Communiste dans la concession française de Shanghai.

1934-1935 - « Longue marche » des communistes.

1949 - Proclamation de la République populaire de Chine le 1^{er} octobre. Tchang Kai Chek se réfugie à Taiwan. Mao Zedong est élu Chef de l'Etat.

1951 - La Chine reconnaît le gouvernement lamaïque du Tibet et lui accorde l'autonomie mais cinq mois plus tard occupe le Tibet.

1958-1962 - « Grand bond en avant » de Mao et début des communes populaires à la campagne.

1964 - Etablissement des relations diplomatiques entre la France et la République populaire de Chine. Première bombe atomique chinoise.

1966-1969 - « Révolution culturelle » et apparition des comités révolutionnaires maoïstes, les « gardes rouges ».

1971 - Admission de la République populaire de Chine à l'ONU à la place de Taiwan.

1978 - Début de la politique de réforme et d'ouverture de Deng Xiaoping.

1979 - Etablissement de relations diplomatiques entre la Chine et les Etats-Unis.

3-4 juin 1989 - Les manifestations démocratiques d'étudiants Place Tian'An Men sont violemment réprimées.

9 novembre 1989 - Jiang Zemin est nommé Secrétaire général du PCC. Deng Xiaoping se retire officiellement.

1^{er} juillet 1997 - Rétrocession de Hong Kong à la Chine.

14 décembre 2001 - Entrée de la Chine à l'OMC.

8-14 novembre 2002 - XVI^{ème} congrès du Parti communiste chinois. Hu Jintao devient Secrétaire général du PCC.

Août 2008 - Jeux Olympiques de Pékin.

Avril 2010 - Ouverture de l'Exposition universelle de Shanghai.

Source : Ministère des affaires étrangères

ANNEXE II

TRAITEMENT D'UNE DEMANDE D'EXTRADITION ADRESSÉE À LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE

La loi chinoise prévoit d'abord la possibilité de mesures coercitives avant toute demande officielle d'extradition. Elle dispose en effet qu'en cas d'urgence, l'Etat requérant peut adresser une demande de placement en détention ou en résidence surveillée de la personne recherchée, soit par voie diplomatique au ministère des affaires étrangères aux fins de transmission au ministère de la sécurité publique, soit directement à celui-ci.

Aucun mandat d'arrêt n'est exigé à ce stade, la loi commandant seulement la transmission des éléments suivants : le nom de l'autorité requérante ; le nom, le sexe, l'âge, la nationalité, le domicile, les éléments d'identification de la personne recherchée ; la description des faits objets de la procédure et les dispositions légales relatives à l'incrimination, la pénalité et la prescription.

Elle exige également un certain nombre d'assurances parmi lesquelles : assurance de ce que la responsabilité de la personne ne sera pas recherchée pour un délit autre que celui pour lequel l'extradition sera demandée ; assurance de ce que la personne ne sera pas réextradée vers un Etat tiers sauf acceptation de la République populaire de Chine ; déclaration assurant la disponibilité des éléments supplémentaires à fournir (dont le mandat d'arrêt ou la décision de condamnation) ; déclaration assurant qu'une demande officielle d'extradition sera adressée prochainement.

La personne fait alors l'objet d'un interrogatoire dans les vingt-quatre heures de son placement en détention par l'autorité de sécurité publique et elle bénéficie du droit à un avocat chinois. La demande officielle d'extradition doit intervenir dans les trente jours (avec possibilité d'un délai supplémentaire de quinze jours, sur demande de l'Etat requérant), délai au-delà duquel le contrôle de l'arrestation, jusqu'alors exercé par l'autorité de sécurité publique, est transférée à la cour populaire supérieure compétente. La demande officielle d'extradition doit quant à elle toujours transiter par la voie diplomatique.

S'agissant du contenu de la demande d'extradition, force est de constater que la loi chinoise entre davantage dans le détail que ne le fait l'article 696-8 du Code de procédure pénale.

Pour autant, les exigences demeurent sur le fond similaires. Ainsi, la demande d'extradition doit comporter : le nom de l'autorité requérante ; le nom, le sexe, l'âge, la nationalité, le domicile, les éléments d'identification de la personne ; la description des faits objets de la procédure ; les dispositions légales relatives à l'incrimination, la pénalité et la prescription ; la copie du mandat d'arrêt ou de tout document de même valeur ; la copie du jugement et une déclaration relative à la durée de la peine déjà exécutée ; les éléments de preuve ; les photographies, empreintes digitales et autres éléments d'identification ; la lettre de demande d'extradition signée par l'autorité compétente ; les traductions en chinois ou dans une langue agréée par le ministère des affaires étrangères de la République populaire de Chine.

Après un premier contrôle, le ministère des affaires étrangères transmet la procédure à la cour populaire suprême.

Si la personne objet de la demande d'extradition n'est pas détenue, la cour populaire suprême adresse un avis de recherche au ministère de la sécurité publique. Ce dernier doit alors placer la personne en détention ou en résidence surveillée, en fonction des circonstances. Ainsi, la loi chinoise prévoit qu'une personne malade, une femme enceinte ou une femme allaitant son nourrisson doit de préférence être placée en résidence surveillée. Ce placement est notifié par le ministère de la sécurité publique à la cour populaire suprême, laquelle le notifie ensuite à la cour populaire supérieure compétente (celle dans le ressort de laquelle la personne est détenue). Ce placement mis en œuvre par le ministère de la sécurité publique sur ordre de la cour n'est pas susceptible de recours. Si la personne n'apparaît pas séjourner sur le territoire de la République populaire de Chine, le ministère de la sécurité publique en informe la cour populaire suprême, laquelle en réfère ensuite au ministère des affaires étrangères aux fins de transmission de l'information à l'Etat requérant.

En cas d'arrestation ou si la personne objet de la demande d'extradition était déjà détenue, la cour populaire suprême désigne la cour populaire supérieure compétente. Cette dernière, après contrôle, émet une décision favorable ou défavorable transmise pour approbation à un collège de trois juges de la cour populaire suprême. L'intéressé est informé de la décision de la cour populaire supérieure dans les sept jours et dispose ensuite de dix jours pour formuler des observations avec l'assistance d'un avocat auprès de la cour populaire suprême. La cour populaire suprême peut enjoindre à la cour populaire supérieure de réexaminer sa décision ou évoquer le cas et prendre elle-même la décision. Il existe ainsi un double degré de contrôle judiciaire prévu quel que soit la position de la personne (acceptation ou refus de son extradition).

La décision négative de la cour populaire suprême est transmise par le ministère des affaires étrangères à l'Etat requérant. Ainsi, l'extradition ne peut être accordée en cas de décision négative de la cour populaire suprême, ce qui est comparable aux effets d'un avis négatif définitif de la chambre de l'instruction dans la loi française.

La décision positive de la cour populaire suprême est soumise par le ministère des affaires étrangères au gouvernement lequel tranche définitivement la question de l'octroi de l'extradition.

Là encore, on peut comparer la loi chinoise au Code de procédure pénale qui prévoit qu'en l'absence d'avis négatif de la chambre de l'instruction, l'extradition est autorisée par décret du Premier ministre pris sur le rapport du ministre de la justice.

Le règlement pratique de l'extradition est assuré par le ministère des affaires étrangères ; l'extradition doit être réalisée dans les quinze jours (avec un délai supplémentaire, sur demande, de trente jours). Ces délais sont comparables aux délais prévus par le Code de procédure pénale (1 mois sauf cas de force majeure). En revanche, la décision du gouvernement chinois n'est pas susceptible de recours (gracieux ou pour excès de pouvoir). »

Source : Ministère des affaires étrangères (Mme Christine Da Luz, conseillère juridique à l'Ambassade de France à Pékin)