

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères  
et européennes

## PROJET DE LOI

autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française  
et la République populaire de Chine

NOR : MAEJ1114574L/Bleue-1

-----

## ÉTUDE D'IMPACT

### I. - SITUATION DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS DU TRAITÉ

En matière pénale, la France et la Chine sont d'ores et déjà toutes deux parties à plusieurs conventions multilatérales spécialisées adoptées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, en l'occurrence la Convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptée à New York le 10 décembre 1984, la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes adoptée à Vienne le 19 décembre 1988, la Convention contre la criminalité transnationale organisée adoptée à New York le 15 novembre 2000 et la Convention contre la corruption du 31 octobre 2003.

Au niveau bilatéral, en 2005, a été conclu un Accord d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine<sup>1</sup>.

Le Traité d'extradition entre la République française et la République populaire de Chine vise à compléter ce tissu conventionnel et, comme l'énonce son préambule, à promouvoir une coopération efficace entre les deux Etats dans la lutte contre la criminalité, sur la base du respect mutuel de la souveraineté, de l'égalité et des avantages réciproques.

En matière d'extradition, les échanges entre les deux pays sont d'un faible volume et s'effectuent, jusqu'à présent, sur une base de réciprocité au titre de la courtoisie internationale. Au cours des dix dernières années, la France a ainsi adressé quatre demandes d'extradition à la Chine. Deux de ces demandes ont abouti à la remise des personnes réclamées aux autorités judiciaires françaises, les deux autres étant devenues sans objet, par suite du décès d'une des personnes visées et de l'expulsion de l'autre par les autorités chinoises. De son côté, la Chine n'a présenté qu'une seule demande à la France, demande qui n'a pu prospérer au motif que les faits se trouvaient prescrits au regard du droit français.

---

<sup>1</sup> Accord signé à Paris le 18 avril 2005 et entré en vigueur le 20 septembre 2007.

Nonobstant ces flux pour l'heure modestes, la France a souhaité, à la faveur en particulier de la visite d'Etat en Chine effectuée au mois d'octobre 2006 par le Président Jacques Chirac, mettre en place un dispositif conventionnel spécifique à la matière extraditionnelle, laquelle n'apparaissait pas couverte par le champ d'application de l'Accord d'entraide judiciaire en matière signé en 2005.

De fait, le rôle croissant occupé par la Chine dans les grands équilibres mondiaux, son poids démographique et l'intensification prévisible des échanges franco-chinois sont apparus comme autant de gages d'une augmentation inéluctable de ce type de procédures.

Afin d'anticiper cet accroissement des besoins opérationnels, 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.

Visant à encadrer les échanges entre les deux pays en matière d'extradition et renforcer la sécurité juridique indispensable à cette forme de coopération pénale, le présent texte est en outre apparu comme le meilleur moyen de dépasser, dans le respect de nos contraintes constitutionnelles et de nos engagements internationaux, les obstacles découlant naturellement des disparités importantes entre les systèmes judiciaires des deux Etats.

Le Traité d'extradition entre la République française et la République populaire de Chine, qui comprend 23 articles, représente le second accord d'extradition que la France a accepté de conclure sous la forme d'un traité, après celui signé avec les Etats-Unis d'Amérique le 23 avril 1996.

La forme solennelle du texte a été acceptée par la France afin de s'inscrire dans la pratique chinoise consistant à privilégier, en matière d'extradition, la conclusion de traités plutôt que de conventions. Par ailleurs, il n'est pas apparu souhaitable que le texte franco-chinois revête une forme moins solennelle que celle des accords déjà conclus ou à conclure par la Chine en ce domaine. Enfin, la forme retenue exclut qu'un doute puisse exister quant à la validité de l'instrument au regard du droit interne chinois, un traité engageant en effet pleinement et sans ambiguïté aucune, l'ensemble des autorités judiciaires chinoises.

## **II. - CONSÉQUENCES ESTIMÉES DE LA MISE EN ŒUVRE DU TRAITÉ**

### **a) Conséquences sociales**

Le Traité d'extradition entre la République française et la République populaire de Chine devrait naturellement faciliter l'arrestation et la remise des délinquants en fuite sur le territoire de l'une ou l'autre Partie. Ce faisant, il permettra en particulier de lutter efficacement contre les situations d'impunité exploitées par les membres des réseaux de criminalité organisée opérant entre la France et la Chine. Plus généralement, le présent Traité devrait fluidifier le règlement des affaires transnationales et ce, dans des délais plus satisfaisants pour l'ensemble des justiciables concernés.

## **b) Conséquences juridiques**

L'ordonnancement juridique national n'est pas affecté par la ratification du présent Traité. En outre, cet instrument est conforme aux obligations internationales résultant d'accords ou de traités auxquels la France est d'ores et déjà partie.

Le texte du présent Traité correspondant à un projet communiqué par la Partie française, ses stipulations s'inspirent de celles de la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, à l'instar des instruments bilatéraux habituellement conclus par la France en matière d'extradition. Il ne présente guère de spécificité, hormis le point développé ci-dessous au § (ii) commandé par l'étendue des prérogatives policières en Chine. En tout état de cause, le présent Traité n'implique aucune adaptation des dispositions législatives ou réglementaires nationales.

Le texte institue d'abord les garanties indispensables au regard de nos contraintes juridiques nationales et internationales. Il prévoit ensuite une exigence spécifique commandée par l'étendue des prérogatives accordées aux autorités policières chinoises. Enfin, il règle l'articulation entre le présent Traité et les droits et obligations découlant pour la France des autres accords internationaux auxquels elle est d'ores et déjà partie.

### *i) Garanties indispensables au regard de nos contraintes juridiques nationales et internationales*

Classiquement, l'extradition doit être refusée lorsque la Partie requise considère que l'infraction qui fonde la demande de remise est une infraction de nature politique (article 3.a.). La remise n'est pas davantage accordée lorsque la Partie requise a des raisons sérieuses de croire que la demande a été présentée à l'effet de poursuivre une personne pour des considérations de race, de sexe, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques (article 3.b.). Elle est également refusée lorsque l'action publique ou la peine se trouve prescrite conformément à la législation de l'une ou l'autre Partie (article 3.d.).

En outre, la remise de la personne réclamée est refusée si l'infraction à raison de laquelle l'extradition est demandée est punie de la peine capitale par la législation de la Partie requérante, sauf pour cette dernière à donner des 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 (article 3.g.). Le texte proscrit par ailleurs, postérieurement à la remise d'une personne, toute modification de la qualification légale de l'infraction susceptible de faire encourir à celle-ci la peine de mort (article 11). Par ailleurs, conformément à la pratique française, le texte prévoit que l'extradition n'est pas accordée si la personne réclamée a la nationalité de la Partie requise (article 4).

Afin de couvrir l'ensemble des situations, le présent Traité permet expressément d'exciper également de ces motifs obligatoires de refus en matière de transit (article 18.2.).

*ii) Exigence spécifique rendue nécessaire par l'étendue des prérogatives accordées aux autorités policières chinoises*

Le droit chinois accordant aux autorités policières (Ministère de la sécurité publique) de larges prérogatives pour émettre des mandats d'arrêt dans le cadre de l'exercice de poursuites pénales, le présent Traité prévoit (article 8) que si le mandat d'arrêt qui fonde la demande d'extradition n'émane pas d'une autorité judiciaire, il doit être accompagné d'une copie authentique de l'autorisation émanant d'une telle autorité. Il est à noter que l'insertion de cette stipulation a été acceptée à cette occasion pour la première fois par la Partie chinoise dans le cadre de négociations internationales.

*iii) Articulation entre le présent Traité et les droits et obligations découlant pour la France des autres accords internationaux auxquels elle est d'ores et déjà partie*

Le texte organise la nécessaire articulation entre le présent Traité et les droits et obligations découlant pour la France des autres accords internationaux auxquels elle est d'ores et déjà partie.

Le sens partagé donné par les deux Parties à l'article spécifique consacré à cette question (article 20) a été explicité à la faveur d'un échange de lettres interprétatives réalisé, à l'initiative de la Partie française, aux mois de juillet et août 2010. Ce dernier est venu confirmer que la République française reste libre d'exciper, en tant que besoin, pour refuser d'accorder la remise d'une personne réclamée par les autorités chinoises, des stipulations de tout autre traité, convention ou autre accord international auquel elle serait, tout comme la République populaire de Chine, partie mais également de tout autre traité, convention ou accord international auquel elle serait seule partie.

Cette stipulation permet donc à la France de ne jamais se trouver en position de méconnaître celles de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales adoptée sous l'égide du Conseil de l'Europe. De même, elle autorise la France à se référer, si nécessaire, aux stipulations du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de ses deux Protocoles facultatifs pour refuser de donner suite à une demande d'extradition ne respectant pas les principes énoncés par ces textes.

Dans l'hypothèse de demandes concurrentes de remise émanant de l'une des Parties et d'un ou plusieurs autres Etats (article 13), cette stipulation permet également à l'une ou l'autre des Parties de se prévaloir des autres accords d'extradition pertinents précédemment conclus par elle pour arrêter un ordre de priorité dans le traitement des requêtes qui lui sont adressées.

De fait, à ce jour, en matière d'extradition, la France se trouve d'ores et déjà liée à 87 pays par un instrument bilatéral ou multilatéral. De son côté, en ce domaine, la Partie chinoise dispose d'un réseau conventionnel la liant à 27 pays, parmi lesquels figurent notamment déjà, depuis 2005 et 2007, l'Espagne et le Portugal.

### **c) Conséquences administratives**

De manière classique, le présent Traité (article 7) institue la voie diplomatique comme mode de communication entre les Parties. En cas d'urgence, le texte (article 12) 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, pour demander l'arrestation provisoire d'une personne se trouvant sur le territoire de la Partie requise.

Ce protocole de communication consacrant la pratique française habituelle en matière d'extradition, ce sont donc les services d'ores et déjà compétents à ce jour qui seront chargés du traitement des demandes formulées en application du présent Traité, à savoir, 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, 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.

Par voie de conséquence, l'entrée en vigueur du présent Traité ne devrait générer aucune charge administrative nouvelle pour la Partie française.

### **III. - HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS**

Une initiative chinoise, lancée au mois de décembre 2000, est d'abord restée lettre morte du fait de la position première de la République populaire de Chine sur la question de la peine de mort au regard de la matière extraditionnelle<sup>2</sup>.

Prenant acte des signes encourageants d'ouverture émis par la Partie chinoise en 2005 et 2006, et en particulier de la signature le 14 novembre 2005 du Traité d'extradition entre la République populaire de Chine et le Royaume d'Espagne<sup>3</sup>, la France a décidé, à la faveur en particulier de la visite d'Etat en Chine effectuée au mois d'octobre 2006 par le Président Jacques Chirac, de relancer le processus de négociation d'un tel instrument.

Au terme d'une unique session de négociations à Pékin au mois de décembre 2006, les Parties sont parvenues, au prix d'importantes concessions des Autorités chinoises, à un texte de consensus qui a été paraphé le 21 décembre 2006.

### **IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS**

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 Gardes 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.

---

<sup>2</sup> Les Autorités chinoises refusant initialement d'offrir des garanties jugées suffisantes par la Partie requise que la peine de mort ne sera pas prononcée, ou au cas où elle serait prononcée, ne sera pas exécutée à l'encontre de la personne dont l'extradition est sollicitée.

<sup>3</sup> Ce Traité prévoit, pour la première fois, que la République populaire de Chine s'engage à offrir des garanties jugées suffisantes par la Partie requise que la peine de mort ne sera pas prononcée, ou au cas où elle serait prononcée, ne sera pas exécutée à l'encontre de la personne dont l'extradition est sollicitée.

L'entrée en vigueur du présent Traité suppose l'accomplissement des procédures requises dans chacun des deux Etats, à savoir pour la France la mise en œuvre de la procédure parlementaire de ratification prévue par l'article 53 de la Constitution. Cette entrée en vigueur sera effective le trentième jour suivant la date d'envoi de la dernière notification par laquelle un Etat informe l'autre de l'accomplissement de ses formalités.

La République populaire de Chine a fait connaître à la Partie française l'accomplissement de ses diligences au mois de juin 2008.

Par voie de conséquence, c'est la communication de l'instrument français de ratification qui conditionnera la date d'entrée en vigueur du présent Traité.

En France, le lancement du processus de ratification du présent Traité a été retardé 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<sup>4</sup>.

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.

Telles sont les circonstances à l'origine du délai dans la présentation dudit texte au Parlement.

---

<sup>4</sup> A cette occasion, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire un échange de lettres 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.