

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong
de la République populaire de Chine relatif à la remise
de personnes poursuivies ou condamnées

NOR : EAEJ1818507L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence

Hong Kong, ancienne colonie britannique, est depuis le 1^{er} juillet 1997 une région administrative spéciale (RAS) de la République populaire de Chine. La Loi fondamentale du 4 avril 1990 lui confère une large autonomie dans ses affaires intérieures, selon le principe « un pays deux systèmes » jusqu'en 2047. Elle dispose notamment d'un pouvoir judiciaire indépendant.

En matière de coopération judiciaire pénale, la France et la Région administrative spéciale de Hong Kong sont d'ores et déjà liées par des accords bilatéraux, en l'occurrence la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Hong Kong, signée à Hong Kong le 25 juin 1997¹ et l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine sur le transfèrement des personnes condamnées, signé à Paris le 9 novembre 2006². En effet, aux termes de l'article 96 de sa loi fondamentale³, la Région administrative spéciale de Hong Kong a la capacité de conclure des accords avec des Etats étrangers en matière d'entraide judiciaire internationale, avec l'assistance ou l'autorisation du Gouvernement central chinois.

En outre, plusieurs conventions multilatérales spécialisées adoptées sous l'égide de l'Organisation des Nations unies sont applicables entre la France et la Région administrative spéciale de Hong Kong du fait de leur ratification par la République populaire de Chine. Il s'agit notamment de la convention contre la criminalité transnationale organisée adoptée à New-York le 15 novembre 2000⁴ et de la convention contre la corruption adoptée à New York le 31 octobre 2003⁵.

¹ Publiée par [décret 99-846 du 30 septembre 1999](#)

² Publiée par [décret 2009-815 du 1^{er} juillet 2009](#)

³ Cf. [Loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine](#) (en anglais)

Article 96 : "With the assistance or authorization of the Central People's Government, the Government of the Hong Kong Special Administrative Region may make appropriate arrangements with foreign states for reciprocal juridical assistance" ..

⁴ Publiée par [décret n° 2003-875 du 8 septembre 2003](#)

⁵ Publiée par [décret n° 2006-1113 du 4 septembre 2006](#)

Il convient de relever que les instruments de coopération judiciaire liant la France à la République populaire de Chine⁶ sont inapplicables dans les relations entre les autorités françaises et hongkongaises. En effet, la République populaire de Chine n'a pas étendu à Hong Kong l'application de ces instruments, l'article 153 de la Loi fondamentale de la Région administrative spéciale⁷ exigeant une décision du Gouvernement central populaire pour permettre l'application au territoire hongkongais des accords auxquels est partie la République populaire⁸. En outre, l'article 2 de la Loi fondamentale dispose que l'Assemblée nationale populaire de la République populaire de Chine autorise la Région administrative spéciale de Hong Kong à exercer un degré élevé d'autonomie et à disposer notamment d'un pouvoir judiciaire indépendant, y compris en dernier ressort⁹. La coopération judiciaire relève de ce fait de la compétence exclusive de la Région administrative spéciale.

En matière de remise de personnes, les échanges entre la France et la Région administrative spéciale de Hong Kong sont d'un faible volume¹⁰ et s'effectuaient, jusqu'en 2012, au cas par cas, sur la base de l'offre de réciprocité formulée au titre de la courtoisie internationale. Cependant, par deux arrêts rendus le 14 février 2012¹¹, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé que la Région administrative spéciale de Hong Kong n'était pas un Etat souverain au sens des articles 696-1¹², 696-2¹³ du code de procédure pénale. Ces deux arrêts ont eu pour effet de mettre un terme à toute coopération avec Hong Kong en matière d'extradition, les dispositions précitées du code de procédure pénale étant le fondement légal de cette coopération en l'absence de convention internationale en stipulant autrement.

II. - Historique des négociations

En septembre 2005, le Département de la justice de la Région administrative spéciale de Hong Kong a proposé à la partie française d'engager des négociations aux fins de conclure un accord de remise des personnes et, à cette fin, lui a communiqué un projet de texte en septembre 2007.

Estimant que la conclusion d'un tel accord viendrait parachever de manière particulièrement satisfaisante l'édifice conventionnel liant la France à la Région administrative spéciale de Hong Kong en matière de coopération judiciaire pénale, la partie française a fait connaître à la partie hongkongaise en mars 2008 qu'elle était disposée à engager de telles négociations.

⁶ [Accord d'entraide judiciaire en matière pénale](#) entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine, signé à Paris le 18 avril 2005 et [traité d'extradition](#) entre la République française et la République populaire de Chine, signé à Paris le 20 mars 2007

⁷ Cf. [Loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine](#) (en anglais)

Article 153: "The application to the Hong Kong Special Administrative Region of international agreements to which the People's Republic of China is or becomes a party shall be decided by the Central People's Government, in accordance with the circumstances and needs of the Region and after seeking the views of the government of the Region".

⁸ C'est en vertu de l'article 153 de la Loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hong Kong que les conventions des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et contre la corruption, auxquelles seule la République populaire de Chine est partie, sont applicables au territoire hongkongais.

⁹ Cf. [Loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine](#) (en anglais)

Article 2: "The National People's Congress authorizes the Hong Kong Special Administrative Region to exercise a high degree of autonomy and enjoy executive, legislative and independent judicial power, including that of final adjudication, in accordance with the provisions of this Law".

¹⁰ Entre 2010 et 2012, seules deux demandes de remise, formées par les autorités de Hong Kong, ont été échangées entre les parties. Elles ont donné lieu à une décision de refus des autorités françaises, à la suite des arrêts de la chambre criminelle de la cour de cassation du 14 février 2012.

¹¹ [Cass. crim. 14 fév. 2012 n°11-87.679](#) ; [Cass. crim 14 fév. 2012 n°11-87.680](#)

¹² [Article 696-1](#) du code de procédure pénale

¹³ [Article 696-2](#) du code de procédure pénale

La texte de l'accord a été agréé entre les parties à l'issue de deux sessions de négociation tenues respectivement à Paris du 30 juin au 2 juillet 2010 et à Hong Kong du 7 au 11 novembre 2010.

Les discussions ont néanmoins été rouvertes à la demande de la partie hongkongaise en février 2012 afin d'inclure dans le texte un nouveau motif de refus permettant de rejeter une remise lorsqu'elle serait susceptible d'affecter de manière significative les intérêts de la République populaire de Chine ou de la France en matière de défense et d'affaires étrangères. Les échanges subséquents entre les parties leur ont permis de s'accorder en avril 2016 sur le libellé précis de ce motif de refus et sa nature facultative, ouvrant ainsi la voie à la signature de l'accord.

III. - Objectifs de l'accord

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine relatif à la remise de personnes poursuivies ou condamnées vise donc, d'une part, à compléter le tissu conventionnel existant entre les deux parties et, d'autre part, à permettre la reprise d'une coopération judiciaire entre elles en matière de remise des personnes.

A cette fin, il prévoit que les deux parties s'engagent à se livrer réciproquement toute personne qui, se trouvant sur le territoire de l'une d'entre elles, est recherchée par l'autre partie aux fins de poursuites ou d'imposition ou d'exécution d'une peine (article 1^{er}).

Sur le fond, l'accord définit les infractions susceptibles de donner lieu à remise (article 2), énonce les motifs de refus qui peuvent être opposés à une demande de remise (articles 3 à 6) et réaffirme le principe traditionnel de la spécialité (articles 17 et 18).

S'agissant de la procédure, le texte définit précisément quel doit être le contenu des demandes de remise (article 8), leur mode de transmission (article 8.1) ainsi que les langues de communication (article 10). Il organise en outre les délais et les modalités d'arrestation provisoire (article 12), de remise de la personne recherchée (articles 7 et 15) et de transit (article 19).

IV. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Aucune conséquence économique, financière ou environnementale n'est attendue de la mise en œuvre du présent accord. Ce dernier ne porte pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggrave les inégalités entre les femmes et les hommes. Il n'a pas non plus d'impact particulier sur la jeunesse. En revanche, des conséquences juridiques, administratives et sociales méritent d'être soulignées.

A- Conséquences juridiques

L'accord de remise des personnes entre la France et Hong Kong crée les conditions juridiques permettant de rétablir la coopération entre les deux parties en matière de remise des personnes. Il comporte en outre un ensemble de dispositions intégrant les standards nationaux et internationaux en matière d'extradition, tout en tenant compte des particularités qui résultent du statut de la Région administrative spéciale de Hong Kong. Il organise enfin son articulation avec les normes européennes et internationales existantes.

1) *Donner un fondement juridique à la coopération en matière de remise des personnes*

Les arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 14 février 2012 susmentionnés, en censurant deux décisions de chambres de l'instruction qui avaient émis un avis favorable à des demandes de remise hongkongaises visant des ressortissants paraguayens recherchés pour des faits de trafic de stupéfiants, ont créé un obstacle juridique à toute remise entre les parties de personnes recherchées par leurs autorités judiciaires aux fins de poursuites ou d'exécution de peine. De fait, les autorités françaises et hongkongaises ont tiré les conséquences de ces deux arrêts et ne se sont adressé aucune demande de remise depuis 2012.

Les arrêts susmentionnés, tout en censurant l'extradition vers la Région administrative spéciale de Hong Kong sur le fondement des dispositions du code de procédure pénale, esquissaient une solution à la difficulté rencontrée en rappelant que les autorités de Hong Kong avaient la faculté de conclure des accords de remise de personnes.

En effet, l'article 96 de la Loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hong Kong dispose qu'avec « l'assistance ou l'autorisation du Gouvernement populaire central, le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong peut prendre les dispositions nécessaires avec les Etats étrangers pour la coopération judiciaire réciproque »¹⁴.

Il est à noter que l'entrée en vigueur le 17 juillet 2015 du traité d'extradition entre la République française et la République populaire de Chine n'a pas permis la reprise d'une coopération en ce domaine, cet instrument étant inapplicable à la Région administrative spéciale de Hong Kong.

Le présent accord, conclu avec l'autorisation du Gouvernement populaire central comme le rappelle son préambule, permet donc de combler le vide juridique créé par les arrêts de la chambre criminelle du 14 février 2012 et, partant, de donner une base conventionnelle à la coopération avec les autorités de Hong Kong en matière de remise de personnes.

2) *Stipulations prenant en considération les standards juridiques nationaux et internationaux*

L'accord reprend un certain nombre de règles classiques du droit de l'extradition s'agissant en particulier des motifs de refus, qu'ils soient de nature obligatoire ou facultative (articles 3 à 6).

¹⁴ [Loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hong Kong](#) (en anglais)

Le texte de l'accord prévoit ainsi que la Région administrative spéciale de Hong Kong se réserve le droit de ne pas remettre les ressortissants de la République populaire de Chine et que la France se réserve le même droit s'agissant de ses propres nationaux, la qualité de national étant appréciée à la date de la commission de l'infraction. Cette stipulation conforte la pratique traditionnelle de la France consistant à ne pas extraditer ses ressortissants tout en ménageant la possibilité de les soumettre à des poursuites en France en application du principe *aut dedere, aut judicare* (extrader ou poursuivre)¹⁵.

Conformément aux obligations découlant pour la France de la Constitution du 4 octobre 1958¹⁶, l'accord permet à la France de refuser de remettre une personne passible de la peine capitale, sauf à ce que des assurances lui soient données que cette peine ne sera pas prononcée ou, si elle est prononcée, qu'elle ne sera pas exécutée (article 4). Sur ce point, il doit être relevé que la peine capitale a été abolie à Hong Kong en 1993 et n'a pas été réintroduite à la suite de la rétrocession de la colonie britannique à la République populaire de Chine, le 1^{er} juillet 1997.

En outre, la remise ne peut être accordée pour les infractions considérées par la partie requise comme des infractions politiques ou liées à des infractions de cette nature ou pour des infractions de nature exclusivement militaire (article 5.1.a) et 5.4). De même, il ne pourra être procédé à la remise de la personne réclamée si la partie requise a des raisons sérieuses de croire que la demande est motivée par des considérations de race, de religion, de sexe, de nationalité ou d'opinions politiques ou si cette personne risque, en cas de remise, de subir un préjudice lors de son procès ou une restriction de sa liberté individuelle en raison de l'une de ces considérations (article 5.1.b) et c)). S'agissant des demandes de remise se rapportant à des condamnations prononcées par défaut, la remise est refusée à moins que la personne condamnée puisse être rejuguée en sa présence. Ces motifs de refus sont analogues à ceux résultant des dispositions de droit national¹⁷, de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957¹⁸ et de la jurisprudence du Conseil d'Etat¹⁹.

En application du principe *non bis in idem*, également consacré en matière extraditionnelle par le code de procédure pénale²⁰ et la convention européenne d'extradition²¹, la remise n'est pas davantage accordée si un jugement définitif d'acquiescement ou de condamnation a été prononcé par une juridiction de la partie requise à raison de l'infraction pour laquelle la remise est demandée ou si la personne réclamée a bénéficié d'une grâce ou d'une amnistie décidée par la partie requise (article 5.2). De manière conforme aux standards existants en matière d'extradition, la remise est également rejetée lorsque l'action publique ou la peine se trouvent couvertes par la prescription²² conformément à la législation de l'une ou l'autre des parties (article 5.3).

Plusieurs motifs facultatifs de refus d'extradition sont énumérés à l'article 6.

¹⁵ Voir [article 696-4 1°](#) du code de procédure pénale et [article 6](#) de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957

¹⁶ Voir [article 66-1](#) de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Nul ne peut être condamné à la peine de mort ».

¹⁷ Voir [article 694-4 2° et 7°](#) du code de procédure pénale

¹⁸ Voir [article 3](#) de la convention européenne d'extradition

¹⁹ Voir [CE 18 mars 2005 n° 273714](#) s'agissant en particulier des condamnations prononcées par défaut

²⁰ Voir [article 694-4 4°](#) du code de procédure pénale

²¹ Voir [article 9](#) de la convention européenne d'extradition

²² Voir [article 696-4 5°](#) du code de procédure pénale et [article 10](#) de la convention européenne d'extradition

A l'instar des dispositions du code de procédure pénale et de la convention européenne d'extradition²³, l'accord prévoit que la remise peut être refusée lorsque la partie requise estime que l'infraction a été commise en tout ou partie dans un lieu où sa législation s'applique (art. 6.1 a)) ou encore lorsque des poursuites ont été engagées dans la partie requise pour la même infraction (art. 6.4).

De manière analogue à la réserve faite par la France à la convention européenne d'extradition²⁴, l'accord contient une clause humanitaire permettant de rejeter une demande de remise de nature à avoir des conséquences d'une exceptionnelle gravité pour la personne réclamée, en raison de son âge ou de son état de santé (art. 6.1 c)).

L'accord prévoit enfin qu'une remise peut être refusée lorsqu'elle affecterait de manière significative les intérêts de la République populaire de Chine ou de la République française en matière de défense ou d'affaires étrangères (art. 6.2). Ce motif de refus a été introduit à la demande de la partie hongkongaise comme conséquence du statut particulier de la Région administrative spéciale qui, bien que jouissant d'un haut degré d'autonomie, reste dépendante du Gouvernement populaire central pour les questions de défense et d'affaires étrangères en application de sa Loi fondamentale²⁵. L'inclusion de ce motif de refus ne devrait avoir qu'un impact très limité dans la coopération avec Hong Kong en matière de remise de personnes, les autorités hongkongaises ayant indiqué qu'elles ne s'étaient prévaluées de cette faculté que dans le cadre de deux procédures de remise sur les 170 traitées qu'elles ont conclus entre 1997 et février 2012.

3) *Articulation avec les dispositions européennes et conventions internationales existantes*

Le texte organise sa nécessaire articulation avec les droits et obligations qui découlent pour la France des autres accords internationaux auxquels elle est d'ores et déjà partie.

En ce sens, l'article 6.1 b) permet à une partie de rejeter une demande de remise lorsque celle-ci serait susceptible de l'amener à enfreindre les obligations qui résultent pour elle d'une convention internationale qui lui est applicable. Ce motif de refus préserve ainsi l'application des instruments auxquels la France est partie, tels le pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁶ et la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales²⁷.

²³ Voir [article 696-4 3°](#) du code de procédure pénale et [articles 7.1 et 8](#) de la convention européenne d'extradition

²⁴ Voir [réserve faite au titre de l'article 1^{er}](#) de la convention européenne d'extradition

²⁵ Voir [articles 13 et 14](#) de la Loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hong Kong (en anglais)

²⁶ Publié par [décret n°81-76 du 29 janvier 1981](#)

²⁷ Publiée par [décret n° 74-360 du 3 mai 1974](#)

B- Conséquences administratives

L'accord retient, de manière classique, la voie diplomatique comme mode de communication entre les parties (article 8). En revanche, à la différence de la plupart des conventions d'extradition conclues par la France et afin de tenir compte de l'absence de représentation diplomatique de la Région administrative spéciale de Hong Kong en France, l'accord prévoit que toutes les demandes de remise, c'est-à-dire même celles qui émanent des autorités hongkongaises, sont transmises par l'intermédiaire du consulat général de France à Hong Kong.

Les demandes d'arrestation provisoire sont transmises soit selon la même voie que les demandes de remise, c'est-à-dire via le consulat général de France à Hong Kong, soit par le canal d'Interpol (article 12).

Ce protocole de communication est identique à celui qui était mis en œuvre avant la conclusion de l'accord. Après l'entrée en vigueur de ce dernier, ce seront donc les mêmes services que ceux qui étaient précédemment compétents qui seront chargés du traitement des demandes de remise, à savoir, pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le consulat général de France à Hong Kong et la mission 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, le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Par voie de conséquence, l'entrée en vigueur de l'accord ne devrait générer aucune charge administrative nouvelle pour la partie française, si ce n'est celle résultant de la reprise de la coopération en matière de remise de personnes avec la Région administrative spéciale de Hong Kong.

C- Conséquences sociales

L'accord devrait faciliter l'arrestation et la remise de délinquants en fuite sur le territoire de l'une ou l'autre des parties et ainsi contribuer à lutter contre l'impunité et permettre un règlement plus fluide des affaires à dimension transnationale.

V. - État des signatures et ratifications

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine relatif à la remise de personnes poursuivies ou condamnées a été signé le 4 mai 2017 à Hong Kong par le consul général de France à Hong Kong et Macao, M. Eric Berti, et par le Secrétaire à la sécurité de la Région administrative spéciale de Hong Kong, M. Tung-Kwok Lai.

L'entrée en vigueur de l'accord suppose l'accomplissement des procédures internes requises dans chacune des deux parties, à savoir pour la France la mise en œuvre de la procédure parlementaire d'autorisation d'approbation prévue par l'article 53 de la Constitution. Cette entrée en vigueur sera effective trente jours après la date de la dernière notification par laquelle une partie informe l'autre de l'accomplissement de ces formalités.

A ce jour, la Région administrative spéciale de Hong Kong n'a pas fait connaître à la France l'achèvement des procédures exigées par son ordre juridique interne.