



N° 1971

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 mai 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE 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,*

PAR M. JEAN-MICHEL CLÉMENT

Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES ACCORDS D'EXTRADITION, DES OUTILS DIPLOMATIQUES UTILES	7
A. LE CADRE LÉGISLATIF FRANÇAIS EN MATIÈRE D'EXTRADITION S'APPLIQUE DE MANIÈRE SUPPLÉTIVE	7
B. LA FRANCE EST LIÉE PAR DE NOMBREUX ACCORDS D'EXTRADITION	7
C. LES ACCORDS D'EXTRADITION COMPORTENT DES AVANTAGES	8
II. LA FRANCE ET HONG KONG, UNE RELATION DENSE AU SERVICE D'UNE COOPÉRATION PLUS ÉTROITE	8
A. LA FRANCE ET HONG KONG ENTRETIENNENT DES RELATIONS DENSES	8
B. HONG KONG DISPOSE D'UNE FORTE AUTONOMIE PAR RAPPORT À LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE	9
1. Des marges de manœuvre pour négocier des accords avec des États étrangers ...	9
2. Hong Kong dispose d'un système judiciaire autonome et indépendant	10
3. Le système judiciaire hongkongais est néanmoins soumis à certaines pressions de la Chine	11
C. UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE QUI DOIT ÊTRE COMPLÉTÉE	12
1. La France et Hong Kong coopèrent déjà en matière pénale	12
2. Le besoin de reprendre une coopération en matière d'extradition	13
3. La convention aura un impact limité	13
III. LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION, ENTRE REPRISE DES STANDARDS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX ET PRISE EN COMPTE DU STATUT DE HONG KONG	14
A. L'ENGAGEMENT RÉCIPROQUE DES PARTIES À SE LIVRER DES PERSONNES POURSUIVIES OU CONDAMNÉES	14
B. LES MOTIFS DE REFUS DE REMISE, REFLET DES EXIGENCES DES DEUX PARTIES	15
C. LES RÈGLES DE PROCÉDURE VISENT À FLUIDIFIER LES ÉCHANGES ENTRE LES PARTIES	16
1. La demande de remise	16
2. L'exécution de la remise	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
ANNEXE N° 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	24

INTRODUCTION

L'Assemblée nationale est saisie de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Région administrative spéciale (RAS) de Hong Kong de la République populaire de Chine relatif à la remise de personnes poursuivies ou condamnées signé le 4 mai 2017.

La France est partie à plus d'une soixantaine d'accords bilatéraux de ce type, qui visent à faciliter les relations judiciaires entre États parties en matière d'extradition. En l'occurrence, Hong Kong n'est pas un État à proprement parler, mais cette région au statut particulier de la République populaire de Chine bénéficie d'une large autonomie qui lui permet de négocier des accords d'entraide judiciaire avec des États étrangers et d'organiser son système judiciaire.

La France et Hong Kong disposent d'une coopération judiciaire qui repose sur le droit français ainsi que sur plusieurs conventions internationales. Cette coopération incluait, jusqu'à récemment, la remise de personnes poursuivies ou condamnées. Par deux arrêts rendus le 14 février 2012, la Cour de cassation a néanmoins contesté à la RAS de Hong Kong la qualification d'État souverain au sens du code de procédure pénale. Ces arrêts ont eu pour effet de priver la France de toute base légale pour pratiquer des remises de personnes avec Hong Kong.

Le nouvel accord a donc pour objet de compléter le tissu conventionnel à la base de la coopération judiciaire pénale avec Hong Kong et, ce faisant, de relancer la coopération en matière d'extradition. Le rapporteur tient néanmoins à souligner que le nombre de cas auxquels l'accord a vocation à s'appliquer est marginal.

Les dispositions de la convention consacrent les exigences de chaque partie. La convention contient de nombreux motifs de refus de remise au titre des droits fondamentaux et prévoit, de manière générale, qu'une demande de remise peut être rejetée lorsqu'elle aurait pour effet de conduire la partie requise à violer ses obligations au titre d'une convention internationale. Conséquence du statut particulier de la RAS de Hong Kong, la convention prévoit également un motif de refus lorsqu'une remise aurait pour effet de porter atteinte, de manière significative, aux intérêts en matière de défense ou d'affaires étrangères d'une des deux parties. Il s'agit d'une garantie importante exigée par la République populaire de Chine dont l'application devrait rester limitée.

Au bénéfice de ces observations, votre rapporteur appelle à approuver la ratification de la présente convention.

I. LES ACCORDS D'EXTRADITION, DES OUTILS DIPLOMATIQUES UTILES

L'extradition désigne la procédure juridique par laquelle un État remet une personne qui a commis une infraction à un autre État à des fins de poursuite, de jugement ou d'exécution de la peine. Depuis cinq ans, plus de 900 demandes d'extradition ont été émises par les autorités françaises, qui ont elles-mêmes été saisies de près de 1 500 demandes d'extradition par des États étrangers.

A. LE CADRE LÉGISLATIF FRANÇAIS EN MATIÈRE D'EXTRADITION S'APPLIQUE DE MANIÈRE SUPPLÉTIVE

En droit français, les dispositions relatives à l'extradition sont codifiées au sein des articles 696 et suivants du code de procédure pénale. Ces dispositions s'appliquent de manière supplétive, c'est-à-dire lorsqu'aucune convention ne régit les relations extraditionnelles entre la France et l'État tiers.

L'article 696 du code de procédure pénale

« En l'absence de convention internationale en stipulant autrement, les conditions, la procédure et les effets de l'extradition sont déterminés par les dispositions du présent chapitre. Ces dispositions s'appliquent également aux points qui n'auraient pas été réglementés par les conventions internationales. »

B. LA FRANCE EST LIÉE PAR DE NOMBREUX ACCORDS D'EXTRADITION

La France est liée à 92 États par des accords d'extradition. Ces accords incluent aussi bien des textes bilatéraux que des conventions multilatérales, parmi lesquelles la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 ou les traités européens qui prévoient la procédure du mandat d'arrêt européen entre États membres de l'Union européenne.

La France a conclu une soixantaine de conventions bilatérales en matière d'extradition, dont huit sont en attente de signature ou en cours de ratification ⁽¹⁾. S'agissant de l'Asie en particulier, la France est actuellement liée à deux États par une convention bilatérale d'extradition :

- la Corée, par la convention du 6 juin 2006, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2008 ;

(1) Ces conventions concernent l'Algérie, le Burkina Faso, le Cambodge, le Costa Rica, Hong Kong, le Niger, Saint-Lucie et le Vietnam.

- la Chine, par le traité du 20 mars 2007, en vigueur depuis le 17 juillet 2015.

C. LES ACCORDS D'EXTRADITION COMPORTENT DES AVANTAGES

En l'absence d'accord, les procédures d'extradition sont régies par la législation propre à chaque État, ce qui n'est pas sans générer certaines difficultés compte tenu des différences entre législations nationales. Les extraditions sont mises en œuvre sur le fondement du principe de réciprocité, ce qui signifie que chaque État requérant s'engage, dans un cas similaire, à accepter de traiter une demande d'extradition qui émanerait de l'État requis.

Les conventions internationales posent des règles identiques entre les parties et permettent, de la sorte, de surmonter les conflits de législations et de faciliter les relations judiciaires entre États. Sur le plan juridique, l'existence d'un accord permet de prévoir de manière anticipée et générale des principes et des garanties réciproques, de fixer les motifs de refus et les délais de mise en œuvre. Sur le plan pratique, l'accord détermine des modes et des canaux de communication adaptés à chaque État ce qui favorise la fluidité des échanges.

II. LA FRANCE ET HONG KONG, UNE RELATION DENSE AU SERVICE D'UNE COOPÉRATION PLUS ÉTROITE

A. LA FRANCE ET HONG KONG ENTRETIENNENT DES RELATIONS DENSES

La France et Hong Kong entretiennent des liens forts dont témoignent les déplacements de haut niveau qui ont eu lieu récemment. À la suite de la visite de la cheffe de l'exécutif hongkongais, Mme Carrie Lam, en France en juin 2018, le secrétaire d'État aux affaires étrangères, M. Jean-Baptiste Lemoyne, a effectué un déplacement à Hong Kong le 30 novembre 2018.

L'image dont bénéficie la France à Hong Kong, où celle-ci est perçue comme un partenaire privilégié en Europe, s'appuie sur une très forte présence :

- **humaine**, avec une communauté française qui compte près de 20 000 membres, ce qui en fait la seconde communauté d'Asie, juste derrière celle de Singapour. Il s'agit d'une communauté plutôt jeune et familiale, constituée d'environ 60 % de personnes de moins de 35 ans ⁽¹⁾.

- **économique**, avec près de 800 entreprises françaises ⁽²⁾ et près de 450 entreprises locales dirigées par des Français. Hong Kong joue à cet égard un double rôle pour la France : celui d'un marché majeur et d'un « hub » avec la

(1) *Le lycée français international Victor Segalen à Hong Kong scolarise 2 720 élèves et maintient une réputation d'excellence.*

(2) *Parmi celles-ci, on dénombre 373 filiales dont 92 sièges régionaux pour l'Asie.*

Chine ⁽¹⁾. En 2017, Hong Kong a représenté le premier excédent commercial de la France à l'étranger ;

• **culturelle**, avec le « *French May* », premier festival français en Asie et premier festival étranger à Hong Kong. La région est également un haut lieu de rayonnement pour la gastronomie française.

B. HONG KONG DISPOSE D'UNE FORTE AUTONOMIE PAR RAPPORT À LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE

Ancienne colonie britannique, Hong Kong est, depuis le 1^{er} juillet 1997, une Région administrative spéciale (RAS) de la République populaire de Chine.

Tant la Constitution de la République populaire de la Chine que la Loi fondamentale (*Basic Law*) de la RAS de Hong Kong garantissent à la région un haut degré d'autonomie. Le fondement de l'autonomie de Hong Kong est le principe exprimé dans le préambule de la Loi fondamentale – « *un pays, deux systèmes* » –, en vertu duquel le système chinois restera inappliqué jusqu'en 2047, période intérimaire au cours de laquelle le système actuel perdurera.

La République populaire de Chine autorise Hong Kong à exercer le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire de manière indépendante.

1. Des marges de manœuvre pour négocier des accords avec des États étrangers

• La Loi fondamentale prévoit que seules les lois adoptées par le corps législatif de Hong Kong (*Legislative Council* – Legco) sont applicables dans la région. En revanche, les lois de la République populaire de Chine qui entrent dans le champ d'une annexe (l'annexe III) s'appliquent à Hong Kong, à condition d'être transposées dans la législation du territoire. Les lois citées dans l'annexe III concernent les domaines des affaires étrangères et de la défense, dont la responsabilité est confiée à la République populaire de Chine.

• Doté d'une compétence de principe dans la conclusion des traités internationaux, le gouvernement populaire central détermine les traités parmi ceux dont la Chine est partie qui s'appliquent dans la région. Par dérogation, la Loi fondamentale autorise le gouvernement de Hong Kong à conduire seul certaines affaires extérieures. Hong Kong est ainsi compétent, « *sous le nom de « Hong Kong, Chine* », pour entretenir des relations et conclure des accords avec des États étrangers dans les domaines de l'économie, du commerce, de la finance et de la monnaie, du transport maritime, des communications, du tourisme, de la culture et du sport. Dans d'autres domaines, comme la coopération judiciaire, la coopération dans le secteur aérien ou la conclusion de traités de commerce internationaux, une

(1) À titre d'exemple, la moitié des exportations françaises de vins vers la Chine continentale transite par Hong Kong.

autorisation préalable du gouvernement central est nécessaire pour permettre à Hong Kong de passer des accords avec des États étrangers. Hong Kong est, à ce jour, partie à plus de 200 conventions et accords internationaux.

Article 96 de la Loi fondamentale de Hong Kong

« Avec l'aide ou l'autorisation du gouvernement populaire central, l'administration de la Région administrative spéciale de Hongkong peut procéder aux arrangements appropriés avec des États étrangers aux fins d'assistance judiciaire réciproque. »⁽¹⁾

La Région administrative spéciale de Hong Kong n'a donc pas la capacité de conclure un accord de coopération judiciaire sans l'autorisation ou l'assistance de la République populaire de Chine. Le préambule de l'accord annexé au présent projet de loi précise ainsi que le Gouvernement de Hong Kong est *« dûment autorisé par le Gouvernement populaire central de la République populaire de Chine à conclure le présent accord »*.

2. Hong Kong dispose d'un système judiciaire autonome et indépendant

Hong Kong est autonome vis-à-vis de la République populaire de Chine dans l'organisation de son système judiciaire, qu'il s'agisse de son système juridictionnel, pénal ou carcéral. En outre, le système judiciaire hongkongais offre d'importantes garanties d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

- Aux termes de la Loi fondamentale, la RAS est investie d'un *« pouvoir judiciaire indépendant »*. Les tribunaux de la RAS sont compétents pour traiter des affaires de la région et leurs juges, qui ne peuvent être révoqués qu'en cas d'incapacité ou de mauvaise conduite, sont indépendants. Les juridictions de droit commun sont principalement composées, en premier ressort, des tribunaux d'instance, des cours de districts et de la cour de première instance ; en deuxième ressort, de la Cour d'appel ; et de la Cour d'appel final, qui est la plus haute juridiction du territoire. Le jugement par jury ne concerne que les crimes les plus graves parmi lesquels les meurtres, les homicides involontaires, les viols, les vols à main armée et certaines infractions liées à la drogue.

- Le secrétaire d'État à la Justice est responsable de la conduite des poursuites pénales au sein de la RAS de Hong Kong. Il lui appartient de décider de l'opportunité de l'ouverture des poursuites judiciaires sur la base de la qualité de la preuve et de la protection de l'intérêt public. Dans ce cadre, le secrétaire d'État n'est soumis à aucune instruction ou directive émanant du chef de l'exécutif. En pratique, les affaires ne présentant aucune difficulté, gravité ou complexité sont traitées par les services de la police ou d'autres organes d'enquête et font parallèlement l'objet d'un examen par les tribunaux et procureurs.

(1) Cet article est traduit de l'anglais par l'auteur du rapport.

Différentes peines peuvent être prononcées parmi lesquelles des peines d'emprisonnement, des condamnations avec sursis, des condamnations à des travaux d'intérêt général ou encore des amendes. La peine de mort ayant été abolie, la peine maximale à Hong Kong est la prison à perpétuité.

La Loi fondamentale garantit la protection des principaux droits relatifs à la défense dont le droit à un procès équitable, la publicité du procès, l'indépendance et l'impartialité des juges et la présomption d'innocence.

- La RAS de Hong Kong compte actuellement 28 établissements pénitentiaires gérés par le *Hong Kong Correctional Services Department* (CSD). En juin 2018, la population carcérale était de 8 306 personnes, dont 23,5 % étaient en détention provisoire⁽¹⁾. En 2016, les détenus de nationalité étrangère composaient environ 30 % de la population carcérale. Selon les réponses fournies par l'administration française, « *ces établissements sont gérés par des agents professionnels qui assurent la sécurité et une réelle paix en leur sein* ».

- Devant les tribunaux comme en prison, les ressortissants étrangers bénéficient du même traitement que les Hongkongais. À ce titre, les détenus bénéficient d'un régime alimentaire approprié, du droit de correspondre avec leurs familles et leurs proches et du droit à des visites. Selon le consulat général de France à Hong Kong et Macao, les dispositions de la convention de Vienne relatives à l'exercice de la protection consulaire sont respectées.

La RAS de Hong Kong a conclu plusieurs accords de transfèrement de personnes condamnées, notamment avec la France. En vertu de ces accords, lorsqu'un ressortissant étranger a été condamné à une peine d'emprisonnement, il est possible, avec son consentement, d'organiser un transfert vers son État de nationalité afin qu'il y purge le reste de sa peine.

3. Le système judiciaire hongkongais est néanmoins soumis à certaines pressions de la Chine

Les démocrates hongkongais critiquent les ingérences répétées de la République populaire de Chine au sein du système judiciaire hongkongais. L'Assemblée nationale populaire de Chine émet des décisions spontanées pour orienter les jugements à Hong Kong, lorsque des interprétations ne lui sont pas directement demandées par la justice de la région. Force est de reconnaître que ces relations s'exercent dans le cadre constitutionnel chinois.

Un projet de loi en cours de discussion à Hong Kong, qui vise à permettre l'extradition de personnes vers la Chine continentale⁽²⁾, renforce les inquiétudes. Si ce texte prévoit certaines garanties, il s'insère dans un contexte de reprise en main de Hong Kong par la Chine qui préoccupe le rapporteur.

(1) Selon les chiffres publiés par le *World Prison Brief*.

(2) À ce jour, l'extradition entre Hong Kong et la Chine continentale est impossible.

La menace que cette évolution fait peser sur les futures relations extraditionnelles entre la France et Hong Kong est néanmoins contenue. Les garde-fous classiques des accords d'extradition⁽¹⁾ figurent aussi bien dans le présent accord que dans le traité d'extradition avec la Chine, ce qui permet de contrôler le risque d'arbitraire ou d'ingérence. Les risques liés à l'évolution de la relation extraditionnelle entre la Chine et Hong Kong seront pris en compte, aux niveaux diplomatiques et judiciaires, dans le cadre de l'examen par la France des demandes d'extradition émanant des autorités hongkongaises.

C. UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE QUI DOIT ÊTRE COMPLÉTÉE

1. La France et Hong Kong coopèrent déjà en matière pénale

La coopération judiciaire en matière pénale entre la France et Hong Kong découle en partie des conventions ratifiées par la République populaire de Chine.

Plusieurs conventions multilatérales spécialisées sont applicables entre la France et la RAS de Hong Kong du fait de leur ratification par la République populaire de Chine⁽²⁾. En revanche, les instruments bilatéraux de coopération judiciaire liant la France à la République populaire de Chine sont inapplicables dans les relations entre les autorités françaises et hongkongaises, la Chine n'ayant pas étendu à Hong Kong l'application de ces instruments⁽³⁾.

Cette relation judiciaire en matière pénale est également régie par deux textes bilatéraux conclus directement avec la RAS de Hong Kong :

- la convention d'entraide judiciaire en matière pénale signée le 25 juin 1997, qui concerne la transmission et l'exécution des commissions rogatoires internationales⁽⁴⁾ ;
- et l'accord sur le transfèrement de personnes condamnées signé le 9 novembre 2006.

L'objet de la présente convention d'extradition est de compléter le tissu conventionnel entre les deux parties en permettant « *la remise réciproque de personnes poursuivies ou condamnées* » ainsi que le prévoit le préambule.

(1) Ces garde-fous sont détaillés ci-après.

(2) Citons, à titre principal, la convention contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 et la convention contre la corruption du 31 octobre 2003.

(3) En conséquence, ni l'accord d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et la Chine du 18 avril 2005, ni le traité d'extradition entre la France et la Chine du 20 mars 2007 ne sont applicables entre la France et Hong Kong.

(4) Les commissions rogatoires internationales font référence aux missions données par un juge à toute autorité judiciaire relevant d'un autre État de procéder en son nom à certaines mesures judiciaires.

2. Le besoin de reprendre une coopération en matière d'extradition

Avant 2012, les échanges en matière d'extradition entre la France et Hong Kong s'effectuaient sur la base de l'offre de réciprocité formulée au titre de la courtoisie internationale. Du côté de la France, le code de procédure pénale servait de fondement légal à cette coopération en matière d'extradition, en l'absence de convention internationale en stipulant autrement.

Cependant, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé, par deux arrêts rendus le 14 février 2012, que la RAS de Hong Kong n'était pas un État souverain au sens des articles 696-1 et 696-2 du code de procédure pénale. Ces deux arrêts ont eu pour effet de remettre en cause la base légale de la coopération avec Hong Kong en matière d'extradition. Tirant les conséquences de ces deux arrêts, les autorités françaises et hongkongaises ne se sont adressé aucune demande de remise depuis 2012.

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 dans ce domaine, les autorités chinoises ayant décidé de ne pas étendre le champ d'application de cette convention à la RAS. Toutefois, ainsi que le rappelle l'étude d'impact, les arrêts susmentionnés « *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* ».

L'accord entre la France et Hong Kong relatif à la remise de personnes poursuivies ou condamnées, signé à Hong Kong le 4 mai 2017, crée ainsi une base conventionnelle permettant de rétablir la coopération entre les deux parties en matière de remise de personnes.

3. La convention aura un impact limité

L'étude d'impact reconnaît que, jusqu'en 2012, les remises de personnes entre la France et Hong Kong étaient « *d'un faible volume* ».

De fait, sur les dix dernières années, aucune demande d'extradition n'a été adressée par la France. Dans les réponses qui ont été transmises au rapporteur, l'administration n'a répertorié que deux demandes d'extradition⁽¹⁾ transmises par les autorités de Hong Kong à la France en 2010. Ces demandes ont connu une issue négative du fait des arrêts rendus par la Cour de cassation le 14 février 2012.

Dans l'immédiat, l'entrée en vigueur de la convention devrait permettre à la RAS de Hong Kong de transmettre une nouvelle demande d'extradition visant les mêmes personnes et les mêmes faits, sous réserve que les faits ne soient pas prescrits et que les intéressés soient toujours localisés en France. À plus long

(1) Ces demandes d'extradition, liées l'une à l'autre, étaient adressées à des fins de poursuite pour des faits de trafic de stupéfiants.

terme, l'extradition sera facilitée par l'entrée en vigueur de la convention, sans que l'une ou l'autre partie ne s'attende à un nombre élevé de dossiers.

III. LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION, ENTRE REPRISE DES STANDARDS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX ET PRISE EN COMPTE DU STATUT DE HONG KONG

Depuis la proposition hongkongaise de négocier un accord d'extradition en septembre 2005, douze ans ont été nécessaires pour aboutir à la signature d'un accord en mai 2017. L'entrée en vigueur de l'accord est subordonnée à la notification de l'accomplissement des procédures internes par chacune des parties, l'accord prenant effet trente jours après la date de la dernière de ces notifications.

L'accord comporte 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 RAS de Hong Kong.

A. L'ENGAGEMENT RÉCIPROQUE DES PARTIES À SE LIVRER DES PERSONNES POURSUIVIES OU CONDAMNÉES

Dans le cadre de cet accord, les deux parties s'engagent à se livrer réciproquement les personnes qui, se trouvant sur le territoire de l'une des parties, sont recherchées à des fins de poursuites pénales ou d'exécution d'une peine prononcée par les autorités judiciaires de l'autre partie (article 1).

Le champ de cet engagement réciproque est circonscrit à plusieurs égards.

● Les **infractions** pouvant donner lieu à remise sont celles punies, en vertu des lois des deux parties, d'une peine privative de liberté d'au moins un an ou d'une peine plus sévère et pour lesquelles la remise est autorisée par la législation de la partie requise. Dans le cas d'une remise sollicitée aux fins d'exécution d'une peine, la durée de la peine restant à subir doit être d'au moins six mois (article 2).

La question de la limitation du champ de l'accord à une liste d'infractions a fait l'objet de longs débats pendant la négociation. Du côté hongkongais, cette liste figure dans une loi prise au moment de la rétrocession de ce territoire à la Chine ainsi que dans le corps ou en annexe de l'ensemble des accords bilatéraux conclus par Hong Kong en matière d'extradition ⁽¹⁾.

Or, la France ne conclut plus de conventions de ce type, dites « à liste », depuis la première moitié du siècle dernier ⁽²⁾ en raison de la difficulté à établir une liste exhaustive des infractions permettant l'extradition en droit français. Il

(1) La loi hongkongaise autorise la mise en œuvre d'une procédure d'extradition pour 46 catégories d'infractions.

(2) La dernière convention de ce type conclut par la France concerne un accord avec l'Équateur en 1937.

était nécessaire pour la France d'éviter la constitution d'un précédent qui aurait pu être invoqué dans le cadre de négociations futures.

La solution de compromis a consisté à s'accorder plus traditionnellement sur un seuil de peine de prison encouru et à prévoir, plutôt que d'intégrer la liste dans le corps du texte, la communication ultérieure de cette liste entre les parties. L'article 2 prévoit ainsi que « *chaque Partie porte à la connaissance de l'autre par écrit les infractions au titre desquelles la remise peut être accordée en vertu de sa législation* ». Ces informations sont transmises « *au plus tard à la date à laquelle chaque Partie notifie à l'autre [...] l'accomplissement des procédures requises pour l'entrée en vigueur du présent accord* ». Des échanges sont actuellement en cours afin d'établir une liste de catégories d'infractions pour lesquelles l'extradition pourra être accordée.

En vertu du principe de spécialité, l'accord fait obstacle à ce que la partie requérante poursuive, juge, détienne ou restreigne la liberté individuelle d'une personne pour des infractions distinctes de celles qui ont motivé sa remise par l'autre partie ou encore pour la remettre à un autre État (article 17 et 18).

- La RAS de Hong Kong et la France se réservent le droit de refuser la remise de leurs propres ressortissants (article 3). En cas de refus fondé sur **la nationalité**, la partie requérante peut demander à la partie requise de soumettre l'affaire à ses autorités en vue d'engager d'éventuelles poursuites. Ainsi que le rappelle l'étude d'impact, « *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)* ».

- Une demande de remise peut être refusée lorsque **la peine capitale** est encourue dans la législation de la partie requérante pour les faits qui en sont à l'origine. La convention prévoit toutefois que la remise peut être exécutée lorsque la partie requérante « *donne des assurances, jugées suffisantes par la Partie requise, que cette peine ne sera pas prononcée ou que, dans le cas où elle serait prononcée, elle ne sera pas exécutée* ». Abolie en 1993, la peine capitale n'a pas été réintroduite à Hong Kong à la suite de la rétrocession du territoire à la Chine.

B. LES MOTIFS DE REFUS DE REMISE, REFLET DES EXIGENCES DES DEUX PARTIES

Les motifs de refus de remise correspondent en grande partie aux dispositions contenues dans le droit français, dans la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 ou dans d'autres accords bilatéraux liant la France avec des États dont la tradition juridique est la *Common Law*.

D'une part, la convention prévoit des **motifs obligatoires** de refus de remise (article 5) dont les remises demandées pour poursuivre ou punir une personne pour une infraction politique, une infraction exclusivement militaire ou

pour des considérations de race, de religion, de sexe, de nationalité ou d'opinions. La remise n'est pas davantage accordée si la personne réclamée a été définitivement condamnée ou acquittée, amnistiée ou graciée par la partie requise, si l'action publique ou la peine prononcée à raison de cette infraction est couverte par la prescription ou encore si la personne, ayant été condamnée lors d'un procès en son absence, ne bénéficiera pas de la possibilité d'être rejugée en sa présence.

D'autre part, l'article 6 énumère plusieurs **motifs facultatifs** de refus de remise parmi lesquelles les remises demandées au titre d'infractions commises en tout ou partie en un lieu où la législation de la partie requise s'applique ou celles qui seraient susceptibles d'avoir pour la personne réclamée des conséquences d'une gravité exceptionnelle du fait de son âge ou de son état de santé.

Deux motifs facultatifs de refus de remise ont une portée particulière.

L'accord 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 que le pacte international relatif aux droits civils et politiques et la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

De son côté, Hong Kong a demandé l'intégration, au sein des motifs de refus, de la protection des intérêts de la République populaire de Chine en matière d'affaires étrangères et de défense. Cette exigence découle du statut particulier de la RAS qui reste liée au Gouvernement populaire central dans le domaine des affaires étrangères et de la défense nationale. La préoccupation hongkongaise a été prise en compte par la France qui a demandé, en retour, la préservation de la symétrie des stipulations de l'accord et une mise en œuvre plus flexible par l'intégration de cette disposition au sein des motifs de refus à caractère facultatif.

Dans l'étude d'impact, le Gouvernement estime que *« l'inclusion de ce motif de refus ne devrait avoir qu'un impact très limité [...] 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 qu'elles ont conclues entre 1997 et février 2012 »*.

La convention prévoit enfin, dans certaines situations, des possibilités **d'ajournement de la remise ou de remise temporaire** (article 7).

C. LES RÈGLES DE PROCÉDURE VISENT À FLUIDIFIER LES ÉCHANGES ENTRE LES PARTIES

1. La demande de remise

De manière classique, l'accord retient **la voie diplomatique** comme mode de communication entre les parties (article 8). En revanche, pour tenir compte de

l'absence de représentation diplomatique de la RAS de Hong Kong en France, l'accord prévoit que l'ensemble des demandes de remise, y compris celles qui émanent de la partie hongkongaise, sont transmises par l'intermédiaire du consulat général de France à Hong Kong. Ce protocole de communication est identique à celui qui était mis en œuvre avant les arrêts de la Cour de cassation qui ont mis fin aux échanges en la matière en février 2012.

La convention encadre **la forme et le contenu des demandes** (article 8). Les demandes doivent être formulées par écrit et comprendre un signalement aussi précis que possible de la personne recherchée, un exposé de chaque infraction et des actes et omissions reprochés à l'intéressé et le texte des dispositions juridiques applicables. La demande doit également comporter, dans le cas d'une personne réclamée à des fins de poursuite, une copie du mandat d'arrêt et, dans le cas d'une demande de remise d'une personne déjà reconnue coupable ou condamnée, d'une version de la décision relative à la culpabilité ou à la condamnation.

La convention prévoit **des règles spécifiques pour tenir compte de situations particulières**, comme l'urgence (article 12) ou le concours de requête émanant de l'autre partie et d'un État tiers (article 13).

2. L'exécution de la remise

Plusieurs dispositions de la convention arrêtent les **modalités d'exécution de la remise** qui fait suite à la décision de la partie requise :

- l'obligation de communiquer la décision sur la demande de remise et de la motiver en cas de refus (article 15) ;
- la fixation du lieu et de la date de la remise (article 15) ;
- la saisie et la remise d'objets pouvant servir de pièces à conviction ou qui ont été acquis par la personne remise à la suite de l'infraction (article 16) ;
- la répartition entre les parties des frais occasionnés par la procédure de remise (article 14).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa seconde réunion du mercredi 22 mai 2019, la commission examine, sur le rapport de M. Jean-Michel Clément, le 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 (n° 1419).

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

Mme Anne Genetet. La France doit avoir une relation particulière avec Hong Kong. Ce type de convention est nécessaire pour consolider notre relation avec ce territoire dont l'avenir est aujourd'hui incertain. Il s'agit, dans le cas présent, de renforcer la coopération judiciaire en matière d'extradition. Le groupe La République en marche ! approuvera la ratification de cette convention.

Si cette convention est également ratifiée par les autorités de Hong Kong, celle-ci deviendra la troisième convention en matière d'extradition qui lie la France à des pays d'Asie, après la Corée et la Chine. Cette convention prend acte de l'importance des liens humains qui existent entre la France et Hong Kong. Au total, ce sont 20 000 Français qui résident à Hong Kong, ce qui en fait la deuxième communauté française de la région après Singapour. Cette communauté française est, elle aussi, inquiète pour son avenir. Les liens sont aussi économiques : 800 entreprises françaises sont présentes à Hong Kong et 450 entreprises locales sont dirigées par des Français.

La France et Hong Kong sont liés par des conventions d'entraide judiciaire en matière pénale depuis 1997 et, depuis 2006, par un accord spécifique sur le transfert des personnes condamnées. Le système judiciaire hongkongais est fort et indépendant. Contrairement au reste de la Chine, la peine de mort n'y est plus appliquée depuis 1993.

Bien que légitime, ce texte aura une portée modeste. Seul un faible nombre de personnes ont été remises dans un sens ou dans l'autre par le passé.

Il aura fallu douze ans pour aboutir à la signature de cet accord en 2017. Compte tenu du contexte politique qui était celui de Hong Kong, on peut penser que ce n'était pas la priorité. À ce jour, Hong Kong n'a pas encore ratifié l'accord, ni fait connaître les délais dans lesquels la ratification pourrait intervenir. Avez-vous pu en discuter avec la partie hongkongaise et, si oui, à quelle échéance devrait intervenir la ratification de l'autre côté ?

M. Michel Fanget. Nous ne pouvons que nous réjouir de la conclusion d'un tel accord entre la France et la RAS de Hong Kong. Cet accord met en place

un dispositif bilatéral de remise des personnes recherchées ou condamnées qui sont en fuite sur le territoire de l'autre partie. Il vient ainsi compléter d'autres accords déjà passés dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale.

En renforçant les liens avec Hong Kong, la France montre son attachement aux valeurs démocratiques et à la coopération internationale. D'une part, cet accord écarte tant le déni de justice que le règne de l'arbitraire. À titre d'exemple, il assure que les personnes extradées vers Hong Kong ne soient pas passibles de la peine de mort. D'autre part, la France s'inscrit dans une tradition de coopération judiciaire permettant une interaction positive entre États pour juger les citoyens conformément à leur droit national. Le groupe Modem salue cette initiative et votera ce projet de loi.

M. Christian Hutin. Malgré la qualité du travail du rapporteur, le groupe Socialiste s'abstiendra sur ce texte.

Jusqu'en 2012, la France et Hong Kong ont procédé à des extraditions sur la base d'une certaine courtoisie diplomatique fondée sur la réciprocité. En jugeant que Hong Kong n'avait pas la qualité d'un État souverain, la Cour de cassation a mis fin à la pratique des extraditions entre les deux parties. La convention qui nous est soumise vise à surmonter cette difficulté.

Toutefois, un projet de loi en cours de discussion à Hong Kong devrait bientôt permettre l'extradition de personnes vers la Chine continentale. Inattendu, ce projet de loi fait peser de lourdes hypothèques quant au respect effectif des droits des personnes que la France pourrait être amenée à extraditer vers Hong Kong.

En effet, un individu extradé par la France vers Hong Kong pourrait, une fois ce projet de loi adopté, être ré-extradé par Hong Kong vers la Chine, pays dans lequel la peine de mort est régulièrement appliquée. Même si nos autorités diplomatiques et judiciaires sont en mesure d'atténuer les risques, nous devons être prudents sur ce sujet. Le projet de loi en cours de discussion à Hong Kong peut remettre en cause l'opportunité de cette convention.

M. Bruno Fuchs. En effet, il y a aujourd'hui de fortes inquiétudes qui pèsent sur la capacité de Hong Kong à maintenir son autonomie. Compte tenu de ce contexte, il n'est pas certain que les garanties contenues dans cet accord suffisent complètement. Par exemple, l'article 4 de l'accord prévoit qu'il est interdit d'extrader une personne qui risque la peine de mort sur le territoire de la partie requérante, sauf si cette dernière donne des assurances jugées satisfaisantes pour la partie requise que cette peine ne sera pas prononcée. Dans le cadre actuel, nous savons que cette peine ne sera pas appliquée. Toutefois, en cas d'ingérence de la Chine, on ne peut pas s'assurer du fait qu'une personne ré-extradée vers la Chine ne sera pas soumise à la peine capitale.

M. Christophe Di Pompeo. Cet accord m'interroge également. Nous avons déjà signé des accords d'extradition avec des pays qui ne partagent pas notre conception des droits de l'Homme, comme l'Arabie Saoudite qui pratique la charia, la torture et la peine de mort. Nous avons alors pris des précautions puisque l'Arabie Saoudite s'était engagée à ne pas appliquer ces peines en cas d'extradition. La question se pose différemment s'agissant de cet accord avec Hong Kong eu égard à la forte influence qu'exerce la Chine sur ce territoire. Je souhaite mieux comprendre les implications du statut de Hong Kong, en tant que RAS de la RPC, du point de vue de cet accord. La Chine doit-elle donner son aval à la conclusion de cet accord ? Quelles sont les obligations qui découlent de cet accord, signé avec une partie de la Chine, pour la Chine elle-même ?

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Au début de l'examen de cet accord, j'étais moi-même sur mes gardes. On s'inquiète nécessairement lorsqu'on est saisi d'une convention d'extradition vers la Chine, même s'il s'agit d'une partie de la Chine qui jouit d'un haut degré d'autonomie. Chacun connaît la situation extrêmement préoccupante qui prévaut en Chine du point de vue du respect des droits de l'homme, notamment de l'application de la peine de mort et du traitement des minorités.

Pour répondre à ma collègue Anne Genetet, nous ne savons pas dans quel délai Hong Kong accomplira les procédures internes nécessaires à la ratification de cet accord.

Monsieur Hutin, tous nos accords d'extradition, y compris celui-ci, comprennent des garde-fous afin de lutter contre l'arbitraire. Ces principes traditionnels sont l'exclusion des infractions politiques, l'interdiction d'extrader une personne qui risque la peine de mort ou encore l'interdiction pour la partie requérante de poursuivre une personne pour des infractions distinctes de celles qui ont motivé sa remise. La France a déjà invoqué ces motifs pour refuser des demandes d'extradition dont elle était saisie. Les garde-fous face à l'arbitraire existent bien et c'est l'honneur de la France que de les faire respecter en toutes circonstances.

Vous avez raison, nous devons prendre en compte la relation « triangulaire » entre la France, la Chine et la RAS de Hong Kong pour assurer la protection des droits fondamentaux des personnes remises. Il est nécessaire de s'interroger sur les conséquences que pourrait avoir l'évolution de la relation entre la RAS de Hong Kong et la Chine, à la suite notamment de ce projet de loi actuellement en débat à Hong Kong, sur l'application de l'accord d'extradition dont nous devons autoriser la ratification.

Toutefois, nous avons suffisamment de raisons de penser que les ingérences chinoises seront sans incidence sur l'application de cette convention. D'abord, la Loi fondamentale, qui régit les relations entre la RAS et la Chine, est une limite importante à la pression de la Chine, qui ne peut complètement s'émanciper du droit. Surtout, la France est déjà partie à un accord bilatéral en

matière d'extradition avec la Chine qui peut, de ce fait, solliciter directement la remise de personnes poursuivies ou condamnées auprès de la France. L'accord dont nous débattons aujourd'hui comprend les mêmes garanties que celui qui nous lie à la Chine.

Mme Bérengère Poletti. J'ai pour ma part trois questions. D'abord, existe-t-il des dispositions dans la convention qui permettraient un « retour en arrière » dans le cas où certaines évolutions politiques viendraient compromettre l'application de l'accord ? Par ailleurs, comment expliquez-vous que Hong Kong tarde à ratifier cet accord ? Enfin, les autres pays européens ont-ils conclu des accords d'extradition avec Hong Kong ?

Mme Anne Genetet. En Chine, un certain nombre d'entrepreneurs étrangers, qu'ils soient français ou non, sont actuellement dans les mailles du système judiciaire chinois. Certains sont incarcérés, d'autres sont en attente de jugement depuis longtemps. La Chine pourrait être tentée de considérer que la convention d'extradition qui la lie à la France a vocation à s'appliquer sur l'ensemble de son territoire, y compris à Hong Kong. Or, la convention dont nous discutons aujourd'hui présente l'intérêt de protéger, sur la base des nombreuses garanties qu'elle contient, nos ressortissants en difficulté qui se trouvent sur le territoire hongkongais. La Chine pourrait faire pression pour éviter son entrée en vigueur, ce qui explique mes interrogations sur l'état de la ratification du côté hongkongais.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Mme Genetet, je partage votre analyse. L'accord doit protéger nos ressortissants, mais il faut noter qu'il est également dans l'intérêt de Hong Kong de ratifier cette convention. Sans doute le temps qui passe ne joue-t-il pas en notre faveur, ni en la faveur de la RAS de Hong Kong.

Pour répondre aux questions de Mme Poletti, tout d'abord, il n'y a pas de dispositions prévoyant un possible « retour en arrière ». Toutefois, je l'ai souligné, la convention contient l'ensemble des garanties qui figurent dans tous nos accords d'extradition. Ensuite, s'agissant des délais de ratification, la ratification peut prendre du temps côté hongkongais car, comme chez nous, il s'agit d'une procédure très lente. Enfin, par rapport à la dernière question, les États européens ont signé entre eux une convention européenne d'extradition.

M. Christian Hutin. Je souhaite que le rapporteur nous donne des informations complémentaires en amont du vote sur cette convention.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. La communauté française à Hong Kong est très importante, car Hong Kong est un lieu d'implantation pour les entreprises qui commerceront avec la Chine. Le territoire autonome est aussi un véritable « hub » en Asie, et donc un lieu de passage important pour nos ressortissants. Il est essentiel de protéger nos ressortissants français eu égard à la relation compliquée qu'entretient la Chine avec Hong Kong.

Comme je l'ai dit à plusieurs reprises, la convention avec Hong Kong contient tous les garde-fous juridiques nécessaires. De fait, l'extradition reste l'exception à la règle. Nos autorités ont l'obligation de mettre en œuvre ces garde-fous. Puisque la convention contient les garanties nécessaires, je pense qu'il serait malvenu d'en retarder la ratification.

M. Christian Hutin. Pour l'instant, la position du groupe Socialistes reste l'abstention. J'aimerais obtenir des éléments complémentaires afin de me permettre de voter en faveur de la ratification de cette convention.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. M. Hutin, nos autorités n'extradent jamais lorsqu'elles ont le moindre doute sur le sort d'une personne dont la remise est demandée. J'ai échangé avec l'ambassadeur de France en Chine, qui m'a assuré que le Quai d'Orsay faisait preuve de la plus grande prudence dans la politique d'extradition.

Mme Anne Genetet. Hong Kong est une RAS au sein de laquelle il y a une opposition interne au Parlement, même si sa place tend à se réduire du fait des élections qui sont de moins en moins libres. Les parlementaires hongkongais attendent ce type d'accord qui constitue une forme de reconnaissance politique au niveau international. Ces élus aimeraient que le « A » soit synonyme de « autonome » et non pas de « administratif ».

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Si la France retarde la ratification de cet accord, les ingérences chinoises qui pèsent sur le Conseil législatif de Hong Kong risquent de finir par entraver l'entrée en vigueur de cet accord d'extradition du côté hongkongais.

M. Bruno Fuchs. Au-delà du cadre réglementaire, qui garantit l'autonomie de Hong Kong, on voit bien qu'il est important de prendre en compte le jeu d'influences implicites entre la Chine et Hong Kong.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur. Près d'un tiers de mon intervention liminaire a été consacré aux risques d'ingérence chinoise. Je pense qu'on peut faire confiance à nos autorités pour mettre en œuvre les garanties que contient cet accord et qui me paraissent suffisantes.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** le projet de loi n° 1419.

ANNEXE N° 1 :
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique

Est autorisée 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, signé à Hong Kong le 4 mai 2017, et dont le texte est annexé à la présente loi.