

LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE INTERNATIONALE DE LA CHINE

Dr Carine PINA

Chercheuse Chine à l'IRSEM

RÉSUMÉ

La parution à l'automne 2022 d'une série de rapports d'une ONG espagnole dénonçant les pratiques policières extraterritoriales chinoises soulève la question de l'existence d'une coopération policière et judiciaire chinoise internationale. Il s'avère effectivement que la République populaire de Chine, par l'intermédiaire de son ministère de la Sécurité publique, développe de manière importante ce volet, aussi bien dans les cadres institutionnels que dans les dispositifs proposés. La coopération policière et judiciaire constitue « un engagement innovant », permettant à Pékin de poursuivre des objectifs tant diplomatiques que sécuritaires.

SOMMAIRE

Introduction	2
Une coopération policière et judiciaire chinoise étendue institutionnellement	3
Une coopération policière et judiciaire chinoise proposant des dispositifs diversifiés	17
Une coopération policière et judiciaire au service de la sécurité chinoise	21
Conclusion	25

INTRODUCTION

À l'automne 2022, une large publicité est faite aux rapports de l'ONG espagnole Safeguard Defenders dénonçant les pratiques policières répressives de la Chine en Europe et en Amérique du Nord, entre autres, à l'égard de ressortissants chinois. Ils soulèvent aussi la question de l'existence de « postes de police » chinois sur ces territoires¹. La Chine a-t-elle pu réellement mener des activités policières et judiciaires extraterritoriales sans l'aval des États concernés ? A-t-elle développé une coopération internationale dans le domaine policier et judiciaire ?

Une lecture attentive des rapports montre que l'expansion internationale de la Chine n'implique plus seulement les ministères des Affaires étrangères, du Commerce, de la Défense nationale, mais aussi le ministère de la Sécurité publique. Sous la direction du Conseil d'État², ses responsabilités ont trait au maintien de l'ordre, à la lutte contre les crimes et délits et à l'application du droit. Ce dernier point fait tout particulièrement référence à l'application des directives du Parti communiste chinois (PCC). Organe d'information et de surveillance destiné à maintenir la stabilité intérieure, le ministère de la Sécurité publique est un acteur discret, mais majeur, de l'expansion internationale chinoise depuis le début des années 2000. Il a pour mandat d'organiser la coopération et les échanges internationaux en matière de police et de sécurité et dispose d'un bureau de la coopération internationale divisé en zones géographiques. Son assise internationale est croissante depuis l'arrivée de Xi Jinping en 2012³. En février 2017, la conférence nationale de travail pour la coopération internationale de la sécurité publique lui enjoint de renforcer le travail de coopération policière internationale pour s'assurer que la politique étrangère du PCC soit bien mise en œuvre⁴. Celle-ci apparaît depuis, systématiquement, dans les descriptions faites du ministère. « Pendant ce temps, en raison de la très rapide croissance de la globalisation, la Chine a commencé à participer à plus de coopérations internationales et tient un rôle de premier plan dans les relations internationales. Cela signifie que la police doit se concentrer davantage sur la coopération policière internationale⁵. » La Chine étend ses dispositifs de coopération policière et judiciaire, comme l'illustre la tenue, en novembre 2022, de la première réunion ministérielle sur la coopération policière entre des États insulaires du Pacifique sud et la Chine, représentée par son ministre de la Sécurité publique et conseiller d'État, Wang Xiaohong⁶.

1. Safeguard Defenders, *110 Overseas. Chinese Transnational Policing Gone Wild*, Investigations and Briefing Series, 12 septembre 2022 ; *Patrol and Persuade. A Follow-up Investigation to 110 Overseas*, Investigations and Briefing Series, 5 décembre 2022.

2. Le Conseil des affaires d'État ou Conseil d'État est le terme utilisé pour nommer le gouvernement chinois.

3. Tao Xu, Nan Yang « Chinese Policing: Its History from a Legal Perspective », dans Monica De Boer (dir.), *Comparative Policing from a Legal Perspective*, Northampton (USA), Research Handbooks in Comparative Law, 2018, p. 363-379.

4. Xinhua, « 2月7日, 全国公安国际合作工作会议在北京召开, 国务委员、公安部部长郭声琨出席 » [Le 7 février, la Conférence nationale sur la coopération internationale en matière de sécurité publique s'est tenue à Beijing, avec la participation du Conseiller d'État et du ministre de la Sécurité publique, Guo Shengkun], 7 février 2017. Notre traduction.

5. Tao Xu, Nan Yang, « Chinese Policing », *op. cit.*, p. 378.

6. Reuters, « [China holds Policing Discussion with Officials of Pacific Islands Nations](#) », *The Economic Times*, 23 novembre 2022.

Frédéric Lemieux définit la coopération policière comme une interaction, intentionnelle ou non, entre deux ou plusieurs entités policières (publiques ou privées), afin de partager des informations, de conduire des enquêtes et de manière ultime d'arrêter des suspects. Elle est internationale car elle passe les frontières. Elle peut se concrétiser lorsque trois éléments sont réunis. Le premier a trait à l'existence de considérations géopolitiques nécessaires à la création d'un environnement international propice à ces échanges ; elles conditionnent l'élaboration des cadres bilatéraux, régionaux ou internationaux de la coopération. Le deuxième est lié à l'ensemble des ressources matérielles et des compétences mobilisables ; elles comprennent les normes juridiques et les procédures judiciaires reconnues et partagées par les partenaires. Enfin, le troisième est un élément organisationnel : l'existence d'une structure plus ou moins pérenne pour faciliter les échanges. La coopération policière et judiciaire existe traditionnellement lorsque les États reconnaissent que leur territoire peut être menacé par des activités criminelles transnationales⁷. Elle semble permettre dans le cas chinois de protéger les intérêts de la Chine établis dans le territoire d'un partenaire.

La Chine développe une coopération policière et judiciaire au sein de cadres multiples, proposant des dispositifs classiques, mais très complets, pour des objectifs sécuritaires intérieurs et extérieurs.

UNE COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE CHINOISE ÉTENDUE INSTITUTIONNELLEMENT

La coopération policière et judiciaire internationale chinoise s'appuie sur des dispositifs internationaux, régionaux et bilatéraux.

Une participation importante aux mécanismes internationaux

- *La Chine, membre actif du système des Nations unies et de la police de l'Organisation des Nations unies (UNPOL)...*

En tant que membre des Nations unies, la Chine prend part aux mécanismes de renforcement des normes internationales et, *de facto*, à la coopération policière et judiciaire qu'ils nécessitent. Son implication dans le dispositif onusien est croissante depuis les années 2000. La Chine est, entre autres, membre signataire de la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de drogues et substances psychotropes⁸ (1989), de la Convention des Nations unies contre la corruption⁹ (2003), de la Convention des Nations unies contre la criminalité

7. Frédéric Lemieux, « The Nature and Structure of International Police Cooperation: An Introduction », dans Frédéric Lemieux (dir.), *International Police Cooperation. Emerging Issues, Theory and Practice*, Willan Publishing, 2010, p. 1-22.

8. *Convention des Nations unies contre le trafic illicite de drogues et substances psychotropes*, adoptée à Vienne le 20 décembre 1988, entrée en vigueur le 11 novembre 1990, Recueil des Traités, vol. 1582, 1990, RTNU No 27627, p. 95.

9. *Convention des Nations unies contre la corruption*, adoptée à New York le 30 octobre 2005, entrée en vigueur le 11 décembre 2005, Recueil des Traités, vol. 2349, 2007, RTNU No 42146, p. 41.

transnationale organisée et ses quatre protocoles¹⁰ (2003). Elle s'est montrée parmi les États les plus conciliants à appliquer les dispositions de ces traités. Entre 2001 et 2014, en tant que membre du Conseil de sécurité des Nations unies, elle a soutenu les résolutions visant à renforcer les dispositifs nationaux pour prévenir et réprimer le recrutement, l'organisation ou encore le financement des groupes terroristes, ainsi que pour renforcer la coopération internationale pour les combattre (résolution CSNU2178 /2014¹¹). Elle a également adopté les résolutions portant sur la lutte contre le trafic illégal des migrants, autorisant par exemple l'arraisonnement des navires pour les contrôler (résolution 2 240 octobre 2015)¹².

Depuis le début des années 2000, la Chine participe de manière active aux opérations de maintien de la paix des Nations unies, notamment par l'intermédiaire des forces policières du maintien de la paix (UNPOL)¹³. Déployées depuis les années 1960, elles sont composées d'officiers de police nationale et de police militaire servant les Nations unies. Leur objectif est de renforcer et/ou de rétablir les services nationaux de police afin de créer les conditions d'un retour et d'un développement à une paix durable. Selon les données disponibles en 2022, la police des Nations unies est composée de 10 000 agents provenant de 129 pays¹⁴. Le budget total d'UNPOL est de 6,38 milliards de US\$, dont 316,6 millions pour la police et les équipements policiers¹⁵. UNPOL est présente par exemple en République démocratique du Congo et au Nord-Mali. Elle a effectué des missions spéciales en Somalie et en Libye. En 2012, UNPOL a créé le *Global Focal Point for Police* pour intervenir en dehors des missions de la paix et faire face à d'autres situations de crise. Ces forces ont ainsi accompagné les processus électoraux au Mozambique, en République dominicaine et au Malawi¹⁶.

Selon Annika S. Hansen, la Chine est, avec la Russie, l'État le plus favorable à l'élargissement des activités de l'UNPOL¹⁷. Pékin est devenu un contributeur majeur des missions de maintien de la paix de manière générale et en particulier des forces d'UNPOL. C'est en janvier 2000 que la Chine a envoyé ses premiers officiers de police civils pour participer à l'opération de maintien de la paix dans le Timor-Leste. En août 2008, elle ouvre son premier centre de formation des forces de police de maintien de la paix à destination de ses propres fonctionnaires, mais aussi de ceux des pays d'Asie. Environ 30 officiers de police chinois servent au quartier général de la police des Nations unies. Deux officiers supérieurs, dont une femme, sont sur la liste de la haute direction. Depuis 2000, plus de 2 700 policiers chinois ont été déployés au sein des opérations de maintien de la paix (Timor-Leste, Bosnie-Herzégovine, Afghanistan, Soudan, Sud-Soudan, Liberia, Chypre et Haïti)¹⁸. Ces forces de police sont composées, pour la plupart, de membres de la Police armée du peuple (PAP).

10. *Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée*, adoptée à New York le 15 novembre 2000, entrée en vigueur le 29 septembre 2003, Recueil des Traités, vol. 2225, 2007, RTNU No 39574, p. 209.

11. Conseil de sécurité des Nations unies, « [Résolution 2178 \(2014\), adoptée le 24 septembre 2014](#) ».

12. Eder Thomas et al., *China Global Law Enforcement Drive. The Need for an European Response*, China Monitor, MERICS, 18 janvier 2017.

13. UNPOL, [Site officiel](#).

14. UNCOPS, « [La police des Nations unies : Votre partenaire pour la paix, la sécurité et le développement pour tous et partout dans le monde](#) », 31 août 2022.

15. *Ibid.*

16. UNPOL, [Site officiel](#).

17. Annika S. Hansen, *Operationalizing Conflict Prevention-The Role of United Nations Police*, Policy Briefing, Center for International Peace Operations, juillet 2019, p. 4.

18. UNPOL, « [In Focus: Beijing hosts Senior Police Officers Course](#) », 30 octobre 2018.

Le 1^{er} septembre 2022, lors du troisième sommet des chefs de police aux Nations unies, le ministre de la Sécurité publique, Wang Xiaohong, fait un état des dernières activités chinoises : « Nous avons entièrement mis en place les engagements solennels pris par le président Xi Jinping au Sommet de la paix des Nations unies de 2015 ; participé activement aux opérations de maintien de la paix, formé avec succès plus de 1 000 officiers de police de maintien de la paix provenant de différents pays en 5 ans, envoyé des équipes de formation pour assister le Liberia, la République centrafricaine et d'autres pays dans le renforcement des capacités du maintien de l'ordre public et nous nous sommes tenus prêts pour le déploiement de l'unité des policiers formés pour la ville de l'Abiyé (Soudan). Enfin, nous avons organisé avec succès le séminaire international sur la police du maintien de la paix, et entièrement financé ce sommet¹⁹. » Selon les statistiques d'UNPOL, en décembre 2022, la Chine fournit un contingent de 2 211 personnes, dont 25 experts, 4 agents de police, 40 officiers d'état-major et 2 072 soldats et policiers²⁰. Lors de son allocution de 2015, Xi Jinping a affirmé qu'il tenait à disposition de l'ONU, 8 000 soldats et policiers pour les opérations de maintien de la paix.

- ... et d'Interpol

L'organisation internationale de police criminelle²¹, créée en 1923, compte 195 membres. La Chine a rejoint Interpol en 1984, mais elle ne s'y implique que depuis l'arrivée de Xi Jinping au pouvoir en 2012. Le 10 novembre 2016, Meng Hongwei, membre du parti communiste et vice-ministre de la Sécurité publique depuis le 10 avril 2004, est élu président d'Interpol²². En septembre 2017, la Chine accueille la 86^e Assemblée générale de l'institution à Beijing. Avec près d'un millier de participants venus de 156 pays, cette assemblée est l'une des plus imposantes de l'histoire de l'organisation. C'est le président Xi Jinping lui-même qui fait le discours d'ouverture. Il y affirme : « aucun État ne peut assurer à lui seul une sécurité absolue. La Chine est prête à coopérer et collaborer étroitement avec les membres d'Interpol et les organisations internationales afin de prendre une part active à la sauvegarde de la sécurité mondiale et d'apporter une contribution nouvelle et accrue à la paix et au développement de l'humanité²³ ». En novembre 2021, lors de la 89^e Assemblée générale à Istanbul, la Chine parvient à faire élire à l'un des deux postes réservés à l'Asie parmi les 13 membres du comité exécutif, Hu Binchen. Celui-ci a été directeur adjoint du

19. UNCOPS, « [Statement by China](#) », 22 septembre 2022. Notre traduction.

20. UNPOL, « [Contribution of Uniformed Personnel to UN by Country and personal Type](#) », décembre 2022.

21. Interpol, [site officiel](#).

22. Meng Hongwei disparaît dans des conditions peu claires en septembre 2018. Sa démission de la fonction est annoncée le 7 octobre 2018 à la suite de son arrestation en Chine. Il aurait fait l'objet d'une enquête pour corruption. Fin mars 2019, il est officiellement accusé de « violations graves » et exclu du parti communiste. Il réapparaît pour la première fois le 20 juin 2019, lors de son procès pour reconnaître qu'il est coupable de corruption. Il sera condamné à 13 ans et 6 mois de prison ainsi qu'à 2 millions de yuans d'amende. Il est probable que Meng Hongwei ait été victime d'une purge de la part de Xi Jinping qui élimine l'un des derniers proches de Zhu Yonkang, ancien haut responsable de la sécurité publique du PCC, rival de Xi Jinping, lui-même condamné à perpétuité pour corruption, abus de pouvoir et divulgation de secrets d'État (Laurence Defranoux, « [Treize ans de prison pour Meng Hongwei, ex-président d'Interpol et super-flic chinois](#) », *Libération*, 22 janvier 2020).

23. Xi Jinping, « [坚持合作创新法治共赢 携手开展全球安全治理——在国际刑警组织第八十六届全体大会开幕式上的主旨演讲](#) » [Adhérer à la coopération, à l'innovation, à l'État de droit et à la coopération gagnant-gagnant, et mener conjointement la gouvernance de la sécurité mondiale – Discours à l'ouverture de la 86^e Assemblée générale d'INTERPOL], 26 septembre 2017, notre traduction ; Interpol, « [Le président Xi Jinping ouvre l'Assemblée générale d'Interpol](#) », 29 septembre 2017.

département de la coopération internationale du ministère de la Sécurité publique à partir de 2015. Il était, entre 2011 et 2014, conseiller de police en poste à l'ambassade chinoise de Washington²⁴. Outre une présence décisionnelle importante, la Chine s'affirme au sein d'Interpol grâce à des contributions financières croissantes. Entre 2017 et 2021, la Chine est passée du 7^e rang des pays contributeurs avec 2 031 732 euros de contributions statutaires au 4^e rang des pays contributeurs avec 3 780 901 euros de contributions statutaires. Sa participation financière a augmenté de 86 % en 4 ans²⁵. Interpol a recours à des financements volontaires, dédiés à des programmes spécifiques, provenant de partenariats liés auprès d'organismes publics, d'organisations internationales, d'ONG, de fondations et d'entités privées (entreprises). Comme le montre le tableau ci-dessous, la Chine contribue à ces financements supplémentaires par le biais de son bureau d'Interpol en Chine et de son ministère de la Sécurité publique. Deux entreprises chinoises apparaissent également comme contributrices : Alibaba et Sinofaith. La première est une entreprise de vente en ligne et la seconde est une entreprise spécialisée dans la vente de services de protection IP. Elles rejoignent d'autres entreprises partenaires de l'institution comme Kaspersky Labs (Russie) ou Onfido (UK).

Contributeurs	Programmes	Montant	Rapports Financement
Bureau chinois d'Interpol	<ul style="list-style-type: none"> • Combattants étrangers (extrémisme) • Enquêtes sur les fugitifs • Réseaux criminels • Projet régionaux de renforcement de capacité policière (2015-2020) 	EUR 2 047 000	Contributions additionnelles 01/01/2017 – 31/12/2017
Bureau chinois d'Interpol	<ul style="list-style-type: none"> • Combattants étrangers (extrémisme) • Enquêtes sur les fugitifs (2015-2019) 	EUR 897 000	Contributions additionnelles 01/01/2018 – 31/12/2018
Alibaba	<ul style="list-style-type: none"> • Trafic de marchandises illicites et contrefaçons 2018-2021 	EUR 512 000	Contributions additionnelles 01/01/2018 – 31/12/2018
Bureau chinois d'Interpol	<ul style="list-style-type: none"> • Programme sur le contre-terrorisme • Programme cybercriminalité • INTERPOL Organisation-Support opérationnel 	EUR 420 000	Contributions additionnelles 01/01/2019 – 31/12/2019
Bureau chinois d'Interpol	<ul style="list-style-type: none"> • Projet « First Light » (escroquerie par téléphone et internet) • Opération « Golden Strike » (saisie d'ivoire) • Opération « Trigger » (trafic d'armes) 	US\$ 500 000 US\$ 500 000 US\$ 500 000	Accord de Contributions additionnelles 2019
Sinofaith IP Group	<ul style="list-style-type: none"> • Programme global sur les nouvelles formes de criminalité et la criminalité organisée 	EUR 229 800	Accord de Contributions additionnelles 2019
Bureau chinois d'Interpol	<ul style="list-style-type: none"> • Opération « Trigger » 	US\$ 500 000	Accord de Contributions additionnelles 2020

24. Nathalie Guibert, Frédéric Lemaître, « Un haut gradé de la sécurité publique chinoise entre à Interpol », *Le Monde*, 25 novembre 2021 ; PRC US Embassy, « Police Counselor Hu Binchen Delivered a Speech at the U.S. Chamber of Commerce IP Conference », 23 avril 2014.

25. [Les données financières d'Interpol sont proposées en ligne.](#)

Bureau chinois d'Interpol	<ul style="list-style-type: none"> • Programme sur le contre-terrorisme • Programme Criminalité et fraude financière 	EUR 279 000	Contributions additionnelles 01/01/2021-31/12/2021
Ministère de la Sécurité publique	<ul style="list-style-type: none"> • Programme sur les crimes environnementaux et la vie sauvage 	EUR 250 000	Contributions additionnelles 01/01/2021 – 31/12/2021
Sinofaith IP Group	<ul style="list-style-type: none"> • Trafic de marchandises illicites et contrefaçons 	EUR 125 000	Contributions additionnelles 01/01/2021 – 31/12/2021

Source : <https://www.interpol.int/fr/Qui-nous-sommes/Financement> [consulté le 22/02/2023].

• *La Chine propose ses structures internationales de coopération policière et judiciaire*

En 2015, la Chine a créé une institution à visée internationale de coopération policière : le Forum Lianyungang (Jiangsu)²⁶. Cette structure comprenait 5 plateformes : 1) Coordination pour l'action conjointe ; 2) Partage d'informations ; 3) Coopération dans des projets sécuritaires ; 4) Échanges académiques ; 5) Partenariat pour le renforcement des capacités. Elle couvrait 5 domaines : 1) Sécurité ferroviaire internationale ; 2) Sécurité transnationale des transports par oléoducs ; 3) Sécurité des cités portuaires ; 4) Projet majeur de sécurité ; 5) Mécanismes de liaison pour les directeurs de département. Le 5^e Forum s'est tenu en décembre 2020 et a été centré sur la thématique « COVID et sécurité ». À l'origine, le Forum avait pour objectif de coordonner des opérations policières de maintien de la sécurité dans le cadre des Routes de la Soie et ciblait l'Asie centrale. Mais il a accueilli des représentants des forces policières de tous les continents, d'Interpol et d'organisations régionales (Centre de coopération pour la sécurité et le renforcement légal de Lankang Mékong)²⁷. Une nouvelle conférence s'est tenue du 29 novembre au 2 décembre 2022. Bien qu'elle ait eu lieu à Lianyungang²⁸, elle est présentée comme la première conférence du Forum de coopération sur la sécurité publique globale. Organisée par le ministère de la Sécurité publique, elle a rassemblé des représentants étrangers de collèges de formation policière et des officiers de liaison des ambassades et consulats en Chine. Étaient présents, entre autres, les ministres de la Sécurité intérieure du Cambodge, du Laos, du Vietnam, de Hongrie, d'Égypte ainsi que le président d'Interpol, Ahmed Naser Al-Raisi. Une seule entreprise privée de sécurité y a été invitée : la société chinoise Frontier Services Group²⁹.

La Chine développe aussi des mécanismes de coopération policière dans le cadre d'accords régionaux.

26. Site officiel : www.lygforum.gov.cn. Le site n'est plus accessible.

27. *Ibid.*

28. Aucune information officielle concernant le forum de décembre 2022 ne figure sur le site officiel habituel, laissant supposer qu'il constitue bien un nouveau mécanisme. Xinhua, « [The First Conference of Global Public Security Cooperation Forum \(Lianyungang\)](#) », 1^{er} décembre 2022 ; John S. Van Oudenaren, « [The Global Security Initiative: China Outlines a New Security Architecture](#) », Washington, Jamestown Foundation, China Brief, 24 (3), 3 mars 2023.

29. AN, « [FSG Delivered Keynote Speech at GPSC Forum on Behalf of Chinese Overseas Security Companies 2022-11-29](#) ».

Un engagement majeur au sein de dispositifs régionaux

• Un enjeu central dans l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS)

Créée en 2001 par la Chine, la Russie et quatre États d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Ouzbékistan), l'OCS est une plateforme de coopération dédiée à la lutte contre la criminalité organisée transfrontalière, contre le terrorisme, l'extrémisme et le séparatisme et contre tous les trafics illégaux (armes, munitions, explosifs, narcotiques psychotropes et précurseurs, traite des êtres humains). À ce titre, elle englobe un volet policier et judiciaire et concerne toutes les structures de forces de sécurité (gardes-frontières, douanes et armées). Aux rencontres régulières entre ministères des Affaires étrangères et de la Défense, se greffe, depuis 2002, une réunion annuelle des procureurs généraux et, depuis 2009, des ministres de l'Intérieur et de la Sécurité publique³⁰. Les rencontres des procureurs généraux portent sur des domaines variés de la sécurité publique, de la criminalité financière ou de l'échange d'informations. Le ministre chinois de la Sécurité publique représente son pays aux réunions des secrétaires des conseils de sécurité et à celles des ministres des Affaires intérieures. Elles permettent la signature d'accords pour organiser la lutte contre différentes criminalités transnationales³¹. La coopération policière et judiciaire de l'OCS repose sur quatre accords :

1) Un accord de coopération douanière, signé en 2007, portant sur l'échange d'informations sur le trafic de drogue, le trafic d'armes, le matériel promouvant l'extrémisme ethnique et religieux et autres activités criminelles³².

2) Un accord de coopération pour lutter contre les armes, munitions et explosifs, signé en 2008³³.

3) Un accord de coopération contre le crime organisé transnational, signé en 2010. Son domaine est assez large puisqu'il couvre les activités terroristes, séparatistes ainsi que la corruption, le blanchiment d'argent, le trafic d'armes, la production et le trafic de drogue³⁴.

4) Un accord de coopération sur la défense des frontières signé en 2015. Il organise matériellement les points de contrôle aux frontières et l'échange d'informations³⁵.

En 2014, le dispositif est complété par la création, à l'Université de Shanghai, de l'Institut national de coopération judiciaire et d'échanges internationaux de l'OCS. Il a été inauguré par le président kirghize et le ministre de la Sécurité intérieure chinois de l'époque, respectivement Almazbek Atambaev et Meng Jianzhu. Financé par le ministère de la Sécurité

30. « 孟建柱出席上合组织成员国首次公安内务部长会议 » [Meng Jianzhu assiste à la première réunion des ministres de la Sécurité publique et de l'Intérieur des États membres de l'OCS], 19 mai 2009. Notre traduction.

31. Niva Yau, *China's Security Management towards Central Asia*, Philadelphie, Foreign Policy Research Institute, 2022, p. 13.

32. OCS, « Agreement on Customs Cooperation and Support », 2 novembre 2007, dans Niva Yau, *China's Security Management towards Central Asia*, op. cit.

33. OCS, « Accord entre les gouvernements des États membres de l'Organisation de coopération de Shanghai sur la coopération dans la lutte contre le trafic illicite d'armes, de munitions et d'explosifs », 28 août 2008, dans Niva Yau, *China's Security Management towards Central Asia*, op. cit.

34. OCS, « Agreement on Cooperation in Combating Crimes », 11 juin 2010, dans Niva Yau, *China's Security Management towards Central Asia*, op. cit.

35. OCS, « Agreement on Border Cooperation », 10 juillet 2015, dans Niva Yau, *China's Security Management towards Central Asia*, op. cit.

publique chinois, il est destiné à la formation des gardes-frontières et des forces des ministères de l'Intérieur³⁶.

- *Une pluralité de dispositifs avec l'Asie du Sud-Est*

Un pilier ancien de la coopération avec l'ASEAN

La coopération policière et judiciaire entre la Chine et l'ASEAN est ancienne et importante, tant dans la formalisation des cadres institutionnels que dans les activités mises en œuvre. Le 4 novembre 2002, la Chine signe avec l'organisation régionale une déclaration conjointe sur la coopération dans les domaines de sécurité non traditionnelle³⁷. Il s'agit de la première expression formalisée des questions sécuritaires non traditionnelles en Asie du Sud-Est. Ces questions sécuritaires sont intégrées à la déclaration commune des chefs d'État et de gouvernement de l'ASEAN et de la Chine pour un partenariat stratégique en faveur de la paix et de la prospérité signée à Bali le 1^{er} octobre 2003³⁸. La déclaration conjointe sur la coopération dans les domaines de sécurité non traditionnelle de 2002 a été renforcée par des protocoles d'accords et des plans de travail. Un premier protocole est signé en janvier 2004 à Bangkok (Thaïlande)³⁹. Il donne une liste des sujets de sécurité non traditionnelle : trafic de drogues illégales, de migrants incluant le trafic de femmes et d'enfants, piraterie maritime, terrorisme, trafic d'armes, blanchiment d'argent, criminalités économiques internationales et cyber criminalité (art. 1). Un second protocole sera conclu en 2009⁴⁰ puis prorogé jusqu'en 2017. Un nouveau protocole est signé le 21 septembre 2017⁴¹.

Le protocole de 2009 confie la mise en œuvre de la coopération au ministère chinois de la Sécurité publique et aux différentes agences et départements compétents des États membres de l'ASEAN (art. 3)⁴². Dans le protocole de 2017, le ministère chinois de la Sécurité publique reste en charge de la mise en œuvre, avec du côté de l'ASEAN, le mécanisme de réunions des responsables chargés de la lutte contre la criminalité organisée (SOMTC), en

36. Raffaello Pantucci, « The Dragon's Cuddle: China's Security Power Projection into Central Asia and Lessons for the Belt and Road Initiative », dans Nadège Rolland (dir.), *Securing the Belt and Road Initiative. China's Evolving Military Engagement Along the Silk Road*, Washington, The National Bureau of Asian Studies, Special Report n° 80, 2019, p. 59-69.

37. « [Joint Declaration of ASEAN and China On Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues \(Phnom Penh, 4 November 2002\)](#) ».

38. « [2003 Joint Declaration of the Heads of State/Governments of the Association of Southeast Asian Nations and The People's Republic of China on Strategic Partnership for Peace and Prosperity](#) », signé à Bali, Indonésie, le 8 octobre 2003, Point 4-a. Les quatre plans d'application de la déclaration commune du 8 octobre 2003 (2005-2010 ; 2011-2015 ; 2016-2020 ; 2021-2025) contiennent tous un volet sur la coopération dans les domaines sécuritaires non traditionnels.

39. « [2004 Memorandum of Understanding Between the Governments of the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations and the Government of the People's Republic of China on Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues](#) », Bangkok, 10 janvier 2004.

40. « [Memorandum of Understanding between the Association of Southeast Nations \(ASEAN\) and the Government of the People's Republic of China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues](#) », signé le 18 novembre 2009.

41. « [Memorandum of Understanding between the Association of Southeast Nations \(ASEAN\) and the Government of the People's Republic of China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues](#) », signé le 21 septembre 2017. Dans l'introduction du protocole de 2017, il est fait mention du texte initial de 2002 et du protocole de 2009.

42. « [Memorandum of Understanding between the Association of Southeast Nations \(ASEAN\) and the Government of the People's Republic of China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues](#) », signé le 18 novembre 2009.

bénéficiant de l'appui du secrétariat de l'association (paragraphe 3, art. 1)⁴³. Depuis 2004, la contribution financière de la Chine est plus importante que celle de l'ASEAN. Reprenant les dispositions des précédents protocoles, le paragraphe 4 (art. 1) de l'actuel protocole (2017) précise que toutes les dépenses afférentes aux séminaires et formations organisés par la Chine seraient couvertes par le gouvernement chinois, en y incluant les repas, le logement, le transport en Chine, la rémunération des experts invités. Les frais de transport pour venir en Chine sont couverts par les gouvernements des États membres impliqués. À l'inverse, les dépenses pour ces mêmes frais, lorsque les activités sont organisées dans un des États membres, font l'objet de discussions entre les autorités concernées⁴⁴.

Dans ce cadre ont lieu des rencontres ministérielles ASEAN+Chine sur la criminalité organisée (la 9^e réunion a eu lieu en septembre 2022 au Cambodge) et des réunions des responsables de l'ASEAN chargés de la lutte contre la criminalité organisée (la 19^e a eu lieu le 20 juillet 2022). Elles sont l'occasion d'inviter d'autres partenaires. En octobre 2015, la réunion ministérielle Chine-ASEAN, organisée à Pékin, a été suivie par des représentants de l'Australie, de l'OCS et d'Interpol⁴⁵. Depuis 2015, la Chine participe au dispositif de coopération de l'ASEAN face aux drogues dangereuses mis en place en 2000 (ACCORD). Les deux partenaires mènent différentes activités dont l'information des populations sur les dangers de la consommation de drogues et l'amélioration de la coopération pour le respect des législations en vigueur. La Chine étend sa coopération policière au Forum régional de l'ASEAN⁴⁶. Établi en 1993, il s'agit d'un cadre de consultations officielles sur les questions de sécurité entre 27 membres dont l'Union européenne, les États-Unis et l'Australie. Il inclut depuis le début des années 2000 des domaines de sécurité non traditionnelle. Dans le sillage de la 22^e réunion ministérielle du Forum organisée en août 2015 à Kuala Lumpur (Malaisie), se tient en mars 2016 à Guangzhou (Chine), un séminaire sur le renforcement de la gestion des mouvements transfrontaliers des criminels. La Chine y aurait informé les participants que, de janvier à décembre 2015, elle avait mené l'opération « Fox Hunt », ciblant des suspects de crimes économiques établis à l'étranger⁴⁷.

Un volet majeur de la coopération sécuritaire avec les États de la région du Mékong

En décembre 2011, la Chine signe avec le Laos, le Myanmar et la Thaïlande la mise sur pied d'un mécanisme de coopération sécuritaire et d'application conjointe de la loi qui sert de base légale aux patrouilles fluviales annuelles communes⁴⁸. Le quartier général des patrouilles est établi en 2011 à Xishuangbanna (Chine). La lutte conjointe contre le trafic de drogue fait l'objet depuis 2013 d'un volet particulier (Initiative pour un Mékong sûr). Elle s'organise autour de centres d'opérations tournants (accueillis à tour de rôle par les pays

43. « [Memorandum of Understanding between the Association of Southeast Nations \(ASEAN\) and the Government of the People's Republic of China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues](#) », signé le 21 septembre 2017.

44. *Ibid.*

45. Xinhua, « [China, ASEAN meet on closer Security Cooperation](#) », 24 octobre 2015.

46. Mission of the PRC to the European Union, « [China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation](#) », 11 janvier 2017.

47. AN, « Co-Chairs Summary Report ASEAN Regional Forum Workshop on Strengthening Management Cross-border Movement of Criminals-Guangzhou China, 9-16 march 2016 ».

48. Xinhua, « [China launches joint patrols along Mekong River with neighbors](#) », 12 décembre 2011.

membres) tous les trois mois. En décembre 2022, le centre a pris ses quartiers au Myanmar (Taunggyi) en bénéficiant d'un financement du programme de 499 400 US\$⁴⁹. Le 21 octobre 2015 se tient à Pékin, la rencontre ministérielle sur le renforcement de l'application du droit et la coopération sécuritaire sur le fleuve Mékong, approuvant un nouveau texte d'encadrement de la coopération⁵⁰. Les réunions des ministères de la Sécurité publique se tiennent tous les deux ans, celles des instances directrices tous les ans. Le texte entérine la création du centre de coopération sécuritaire et de renforcement de l'application de la loi du fleuve Lancang-Mékong. Il ouvre ses portes en décembre 2017 à Kunming (Yunnan, Chine) et y accueille des officiers de liaison des États partenaires. La coopération est centrée sur l'organisation illégale de migration, la capture et le rapatriement des fugitifs et depuis juillet 2022, sur la lutte contre les activités criminelles et armes à feu. Le Cambodge et le Vietnam ont obtenu lors de cette réunion le statut d'observateurs⁵¹. En mars 2016, ce partenariat est inclus dans l'accord de Sanya par lequel les pays membres étendent la coopération à des domaines économiques⁵².

La Chine est un partenaire de l'Initiative ministérielle coordonnée du Mékong contre la traite (COMMIT). C'est un dialogue politique de haut niveau dans la sous-région du Grand Mékong (GMS) regroupant la Chine, le Vietnam, le Cambodge, le Myanmar, le Laos et la Thaïlande sur les questions migratoires. Le processus COMMIT a débuté par une série de discussions informelles entre les représentants de plusieurs gouvernements de la GMS à la mi-2003 et a abouti à la signature d'un mémorandum en 2004. Les États membres y conjuguent leurs efforts en matière de prévention de la traite, de protection, de rapatriement/réintégration des victimes et de poursuite des criminels responsables⁵³.

• *Un domaine en expansion avec l'Afrique*

La Chine développe également les cadres institutionnels de coopération policière et judiciaire avec les organisations régionales africaines. En premier lieu, depuis 2012, les plans d'action stratégique adoptés lors des rencontres des Forums de coopération Chine-Afrique incluent un volet détaillé sur ces domaines. Le plan d'action de Dakar (2022-2024) adopté lors du dernier sommet du Forum (novembre 2021) réaffirme que la Chine travaille à renforcer avec le continent les mécanismes de coopérations policières et d'application de la loi. « Les deux parties approfondiront la coopération antiterroriste, renforceront le partage de renseignements, la collaboration en matière d'enquête et la coordination des actions de répression des organisations terroristes internationales. Les deux parties renforceront leur coopération pratique dans des domaines tels que la lutte contre les crimes qui portent atteinte à la sécurité des individus, contre les crimes liés au COVID, la contrebande et le trafic d'espèces sauvages, le contrôle des stupéfiants, la cybersécurité, la police de proximité,

49. Myanmar News Agency, « [Safe Mekong Coordination Centre opens in Myanmar's Shan State](#) », *The Global New Light of Myanmar*, 2 décembre 2022.

50. « Integrated Law Enforcement and Security Cooperation Center-History ».

51. Xinhua, « [Mekong Countries to strengthen Law Enforcement Cooperation](#) », 28 décembre 2016.

52.52. Ministry of Foreign Affairs of the PRC, « [Sanya Declaration of the First Lancang-Mekong Cooperation \(LMC\) Leaders' Meeting](#) », 23 mars 2016.

53. OIM, « [Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking](#) ».

le rapatriement des fugitifs et le recouvrement des avoirs⁵⁴. » La Chine y précise qu'elle souhaite renforcer sa collaboration avec le mécanisme de coopération policière de l'Union africaine (AFRIPOL) créée en 2014 via la déclaration d'Alger. Cette structure, sur le modèle d'INTERPOL, se présente comme une institution technique destinée à « établir un cadre pour la coopération policière aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique entre les institutions policières des États membres⁵⁵ ». Les principaux États partenaires de la Chine dans des coopérations policières bilatérales sont membres de l'Organisation de la communauté de développement de l'Afrique australe. Pékin y dispose d'une représentation diplomatique particulière par l'intermédiaire de l'ambassadeur chinois au Botswana. Outre un soutien logistique au mécanisme militaro-policière-civil de la SASFM (*Southern African Standby Force Mechanism*), la Chine collabore avec l'organisation de coopération régionale des chefs de police des États de l'Afrique australe (SARPCCO)⁵⁶.

- *Un domaine formalisé des relations sino-européennes*

Si le souhait de travailler avec l'Union européenne sur des questions sécuritaires non traditionnelles s'est manifesté dès le début des années 2000, la coopération sino-européenne en matière policière et judiciaire ne prend forme qu'à partir de 2014⁵⁷. Le document politique sur le renforcement d'un partenariat stratégique global Chine-UE pour un bénéfice mutuel et une coopération gagnant-gagnant (2014)⁵⁸, mettait l'accent sur la nécessité de renforcer la coopération sur l'application du droit, sur la cybersécurité et la cybercriminalité. La Chine a signé un accord stratégique de coopération avec Europol en avril 2017. L'article 1 précise : « l'objet de cet accord est d'établir des relations de coopération entre Europol et le ministère de la Sécurité publique de la République populaire de Chine afin de soutenir les autorités d'application des lois des États membres de l'Union européenne et le ministère de la Sécurité publique de la République populaire de Chine dans la prévention et la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et autres formes de crimes internationaux mentionnés à l'article 3, en particulier par l'échange d'informations techniques, stratégiques et opérationnelles entre Europol et le ministère de la Sécurité publique de la République populaire de Chine⁵⁹ ». L'accord prévoit des échanges et consultations réguliers entre les autorités d'Europol et du ministère de la Sécurité publique chinois ainsi qu'entre les représentants des points de contact mis en place pour chacune des parties. Les représentants des départements des domaines mentionnés à l'article 7 de l'accord peuvent, en cas de besoin, se réunir⁶⁰. La Chine compte parmi les 60 points de contact d'Eurojust, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale⁶¹.

54. Ministry of Foreign Affairs of the PRC, « [Forum on China-Africa Cooperation Dakar Action Plan \(2022-2024\) 2021-11-30](#) », point 6.1.6.

55. AFRIPOL, « [Statut du mécanisme africain de coopération policière-Art 3-a](#) », 30 janvier 2017.

56. [Southern African Development Community](#), Police SARPCCO.

57. Monica Den Boer, « The Internationalisation of Higher Police Education: Perspectives on the Cooperation between the EU and China », dans CEPOL, *Global trends in Law Enforcement Training and Education*, European Science and Research Bulletin, n° 3, 2016, p. 107-112.

58. Ministère des Affaires étrangères de la RPC, « [Approfondir le partenariat global stratégique sino-européen pour le bénéfice mutuel et le gagnant-gagnant](#) », 2 avril 2014.

59. Europol-MPS PRC, « [Agreement on Strategic Co-Operation between the European Police Office and the Ministry of Public Security of the People's Republic of China](#) », signé le 19 avril 2017. Notre traduction.

60. *Ibid.*, art. 7.

61. EUROJUST, « [International Agreements with Third Countries](#) ».

Enfin, la Chine noue des partenariats bilatéraux dans le domaine de la coopération policière et judiciaire.

Une multiplication des coopérations bilatérales

Ces interactions sont généralement formalisées, mais sont parfois moins conventionnelles.

• Une coopération formalisée

En premier lieu, cette coopération s'incarne dans une diplomatie bilatérale policière, et se concrétise par des réunions entre ministères de la Sécurité publique. De 1997 à 2021, le ministère de la Sécurité publique chinois aurait tenu 114 réunions bilatérales dont 3 avec la France et 5 avec les États-Unis⁶². Ces rencontres peuvent devenir pérennes, à l'instar de la réunion Chine-Myanmar sur la coopération et le renforcement du droit, ou bien de la réunion du groupe de travail conjoint Chine-Malaisie des départements des affaires intérieures et de la sécurité publique⁶³. De tels mécanismes existent avec les pays membres de l'OCS. Entre 2001 et 2020, parmi les rencontres bilatérales entre la Chine et le Kirghizistan, dix mentionnent le ministère de la Sécurité publique chinois et portent sur des questions judiciaires et criminelles⁶⁴.

En deuxième lieu, la coopération policière de la Chine prend la forme classique d'accords bilatéraux. Selon le site du département de la coopération internationale du ministère de la Sécurité publique, la Chine affirme avoir établi des mécanismes de coopération avec 110 pays et signé plus de 400 instruments intergouvernementaux ou départementaux de coopération pour le renforcement du droit⁶⁵. Ses partenaires sont avant tout en Asie, comme par exemple le Vietnam⁶⁶, mais de tels accords existent avec les États africains (Afrique du Sud, Kenya, Algérie, Tanzanie, Zimbabwe). Les États-Unis et la Chine ont également signé un accord portant création d'un groupe de liaison pour le renforcement de l'application du droit en 1998. Dans ce cadre, des rencontres annuelles ont eu lieu (et été rendues publiques) jusqu'en 2016⁶⁷. Les États européens ne sont pas en reste. L'étude menée en 2017 au sein de l'Institut Meric comptabilise 15 accords sur l'assistance mutuelle légale⁶⁸. L'Italie a signé en 2004 un accord sur la lutte contre la criminalité ; en 2015, un traité d'entraide judiciaire en

62. Jordan Link, « [The Expanding International Reach of China's Police](#) », Center for American Progress, 17 octobre 2022.

63. Ministry of Public Security of the PRC, « [International Cooperation Departments of China's Public Security Organs: Empowering the Building of a New Pattern for Global Security Governance Through Extensive Consultation, Joint Contribution and Shared Benefits](#) », 24 mai 2022

64. Niva Yau, *China's Security Management towards Central Asia*, *op. cit.*, Appendice 1.

65. Ministry of Public Security of the PRC, « [International Cooperation Departments of China's Public Security Organs: Empowering the Building of a New Pattern for Global Security Governance Through Extensive Consultation, Joint Contribution and Shared Benefits](#) », *op. cit.*

66. Benoît de Tréglodé, « Délimitation maritime et coopération sino-vietnamienne dans le golfe du Tonkin (1994-2016) », *Perspectives chinoises*, 3, 2016, p. 33-41.

67. Ministry of Foreign Affairs of the PRC, « [China-US Joint Liaison Group on Law Enforcement Cooperation \(JLG\) Holds the 14th Plenary Session](#) ».

68. Eder Thomas *et al.*, *China Global Law Enforcement Drive*, *op. cit.*

matière pénale⁶⁹ et en 2016 un accord sur l'organisation de patrouilles communes. En juillet 2017, le vice-ministre de l'Intérieur italien Filippo Bubbico conclut un accord de coopération sécuritaire avec une délégation du ministère de Sécurité publique chinoise⁷⁰. La France a signé un accord d'entraide judiciaire en matière pénale avec la Chine le 18 avril 2005. Le décret d'application est publié en octobre 2007⁷¹. L'un des derniers accords bilatéraux est celui signé par Pékin avec les îles Salomon en mars 2022 qui formalise une coopération policière préexistante. À la suite des émeutes d'Honiara en novembre 2021, Pékin avait offert une assistance aux forces de police royales des îles Salomon⁷².

En troisième lieu, il faut ranger parmi ces instruments, les accords d'extradition et de réadmission permettant aux deux signataires de récupérer des personnes ayant commis des crimes et délits sur le territoire étranger. La Chine fait reposer les bases légales de sa coopération en la matière sur sa loi sur l'extradition (28/12/2000), qui elle-même reprend les termes de l'article 44 de la Convention des Nations unies contre la corruption. En décembre 2022, Pékin aurait signé (et ratifié) des traités d'extradition avec 45 pays et 14 autres devaient être ratifiés par l'une des parties⁷³. En 2021, 13 États africains avaient signé de tels accords avec la Chine, contre un seul en 2018⁷⁴. En Europe, 7 États, dont la France et l'Italie, ont signé un accord d'extradition avec Pékin. À cela s'ajoutent les accords bilatéraux sur le transfert de personnes condamnées. Pékin en aurait signé avec l'Ukraine, la Russie, l'Espagne, le Portugal, la Corée du Sud, l'Australie et le Kirghizistan⁷⁵.

Enfin, la coopération bilatérale s'incarne dans le déploiement respectif d'agents ou d'officiers de liaison stationnant dans les ambassades et consulats. La Chine a envoyé ses premiers officiers de liaison aux États-Unis en 1998. En 2023, selon le site officiel du ministère de la Sécurité publique, la Chine compte 97 officiers de police de liaison établis dans 55 ambassades et consulats de 48 pays. Elle aurait déployé 231 officiers de liaison afin d'assurer la sécurité des entreprises publiques chinoises opérant à l'étranger⁷⁶.

• Une coopération moins conventionnelle

Les rapports de l'ONG Safeguard Defenders ont mis en lumière l'existence d'autres formes de coopération et d'activités policières chinoises, sans forcément en décrire toutes

69. Presse universitaire de la Sécurité publique populaire, « [从中意联巡队员到警务合作推动者——专访意大利驻华警务联络官卢古多](#) » [De membre de la patrouille conjointe sino-italienne à facilitateur de la coopération policière-Entretien avec Guido Sublege, officier de liaison de la police italienne en Chine], 26 juillet 2021. Notre traduction.

70. Ministero Dell'Interno, « [Bubbico riceve delegazione del ministero della Pubblica sicurezza cinese](#) », 24 juillet 2017.

71. République française, « [Décret n° 2007-1450 du 9 octobre 2007 portant publication 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](#) », signé à Paris le 18 avril 2005.

72. Tarcisius Kabutaulaka, « [China-Solomon Islands Security Agreement and Competition for Influence in Oceania](#) », *Georgetown Journal of International Affairs*, 2 décembre 2022.

73. Safeguard Defenders, « [China Expands System of Extradition Treaties](#) », 25 janvier 2023.

74. Paul Nantulya, « China's growing Police and Law-Enforcement Cooperation in Africa », dans Nadège Rolland (dir.), *Political Front Lines. China's Pursuit of Influence in Africa*, Washington, The National Bureau for Asian Research, 2022, p. 54.

75. Lin Han, « Reviewing International Anti-corruption Cooperation Arrangements in China - based on the Implementation Review Mechanism of UNCAC », *Crime, Law and Social Change*, 77, 2022, p. 141.

76. Ministry of Public Security of the PRC, « [International Cooperation Departments of China's Public Security Organs: Empowering the Building of a New Pattern for Global Security Governance Through Extensive Consultation, Joint Contribution and Shared Benefits](#) », *op. cit.*

les nuances⁷⁷. En premier lieu, il existe des polices communautaires ou de proximité impliquant la population chinoise ou d'origine chinoise dans leur lieu d'implantation. Il s'agit de mécanismes légaux mis en place par les autorités policières locales, souvent municipales avec les associations pour mener des missions de police de proximité (information, patrouilles, formation linguistique). C'est le cas du Centre de police communautaire chinois de Vancouver (Canada). Il a été créé en 1992 par plusieurs associations chinoises : l'Association des bénévoles chinois, le Centre culturel chinois, l'Association des marchands du *Chinatown* de Vancouver et l'Association des francs-maçons chinois. Officiellement reconnue par les autorités locales, son mandat est d'entretenir et de renforcer des relations positives et la communication entre la police et les personnes parlant chinois (mandarin ou langues régionales). Ce faisant, elle rend accessible les services de police et de justice à ces personnes. Le centre mène des programmes de prévention et de services aux victimes. Depuis 2000, il pilote des patrouilles (à pied et à vélo) dans le *Chinatown* effectuées par des bénévoles⁷⁸.

On trouve également de tels centres en Afrique du Sud. Matt Schrader explique qu'ils existent depuis 2004 et qu'ils ont été créés par des expatriés chinois « afin de faciliter une coopération plus effective avec la police locale en proposant des services comme la traduction ou des cours de mandarin⁷⁹ » aux forces de police locales. Ces centres (13 au total en Afrique du Sud) ont reçu le soutien des autorités policières sud-africaines. Mais, comme l'écrit Matt Schrader, le problème est « que ces centres semblent avoir des relations plus complexes avec les autorités de la République populaire de Chine qu'elles ne l'admettent publiquement⁸⁰ ». Dans un article de 2017 du *Jingji Ribao* (Quotidien économique) sur les ressorts de la coopération policière internationale chinoise, il est écrit : « En Afrique du Sud, des officiers de liaison de la police chinoise se sont unis aux principales associations chinoises locales d'outre-mer pour établir un centre policier et civil chinois. Lorsque des Chinois et des Chinois d'outre-mer rencontrent des problèmes, ils peuvent le signaler à la police et au centre civil, puis le centre communiquera et se coordonnera avec la police locale pour résoudre le problème⁸¹. » Aucune mention de ces démarches officielles n'apparaît en Afrique du Sud, et le consulat chinois, comme les autorités policières sud-africaines, contestent qu'il s'agisse de « postes de police⁸² ».

D'autres relations existent entre ces centres en Afrique du Sud et les autorités chinoises. L'un des moyens utilisés par Pékin pour maintenir un « lien » avec les communautés expatriées est de proposer à certaines personnalités d'occuper des positions associatives dans des structures pilotées par le gouvernement chinois, et plus particulièrement depuis 2018 par le département du Front uni⁸³. Les deux dirigeants du centre de police de Johannesburg en

77. Safeguard Defenders, « [China Expands System of Extradition Treaties](#) », *op. cit.*

78. [Chinese Community Policing Center, Vancouver](#). Site officiel.

79. Matt Schrader, « "Chinese Assistance Centers" Grow under United Front Work Department Global Presence », The Jamestown Foundation, *China Brief*, 19 (1), 2019. Notre traduction.

80. *Ibid.*

81. Tianjiao Jiang, « 为世界更安全贡献“中国力量” » [Contribuer à la « puissance chinoise » pour un monde plus sûr], *Jingji Ribao*, 9 octobre 2017. Notre traduction.

82. AFP, « [Are The Chinese Opening Police Stations in South Africa?](#) », 23 novembre 2018.

83. Carine Pina, « La Chine et sa diaspora : la mobilité au service de la puissance », *Questions internationales*, 116, « La Chine et les Chinois dans le monde », novembre-décembre 2022, p. 12-21.

Afrique du Sud, Wu Shaokang et Li Xinzhu, étaient membres de l'Association pour la promotion de la réunification pacifique en Afrique du Sud. Enfin, l'article de Schrader relève que les centres de police d'Afrique du Sud expliquaient sur leur site web qu'ils appartenaient au réseau des Centres de services des Chinois d'outre-mer⁸⁴, renforçant le flou institutionnel. L'ancien Bureau des Chinois d'outre-mer du Conseil d'État, passé depuis 2018 directement sous la direction du département du Front uni, a décidé l'ouverture des centres de services en 2014. Ils sont présentés comme des structures animées par des volontaires dont l'objectif est d'assister les migrants et expatriés dans diverses démarches d'installation et/ou de relations avec les services consulaires. En 2022, ces centres étaient au nombre de 47, dont un à Johannesburg créé le 25 novembre 2015⁸⁵, mais il semble se distinguer du centre de police.

En second lieu, les rapports de l'ONG espagnole documentent le fait que les autorités locales chinoises (provinciales, districts, villes) auraient créé des postes de police dans les pays et villes de forte implantation de communautés chinoises⁸⁶. En amont, il y a la création en Chine de plateformes en ligne destinées à faciliter les démarches des Chinois établis à l'étranger impliquant les services de sécurité publique : renouvellement de permis de conduire et immatriculation de véhicules. Les « postes de services de police des Chinois d'outre-mer » ouverts à l'étranger, souvent au sein des associations locales, sont présentés par les autorités chinoises comme des appuis en présentiel à ces services. Si l'épidémie de COVID-19 et les restrictions aux mobilités qu'elle a engendrées, ont favorisé la création d'autres relais de « police » à l'étranger, ils existaient antérieurement. Dans l'article du *Jingji Ribao* (Quotidien économique) de 2017, il est fait mention d'innovation dans la gestion des questions policières en présentant l'initiative de la municipalité de Nantong (Jiangsu), dont sont originaires de nombreux migrants chinois résidant à l'étranger : « En février 2016, la direction de la sécurité publique de la ville de Nantong a dirigé la mise en place du premier centre national de services communs de police⁸⁷. » Enfin, les photos des centres postées sur les réseaux sociaux ou sur leurs sites web affichaient l'expression de « Station de service de police outre-mer de la ville de... ». Beaucoup de ces images ont disparu depuis la publication des rapports de l'ONG espagnole Safeguard Defenders. L'utilisation de l'échelon administratif et politique provincial ou municipal est une modalité courante dans la gestion des liens internationaux des autorités chinoises avec les communautés émigrées. C'est un moyen de passer en dessous des radars nationaux, régionalisant des liens divers qui pourraient heurter les sensibilités nationales des États d'installation des migrants et de leurs descendants.

La Chine se positionne sur l'ensemble des dispositifs existants et imaginables pour mener une coopération policière et judiciaire internationale. Ce faisant, elle a investi les principales modalités de ce domaine.

84. Matt Schrader, « "Chinese Assistance Centers" Grow under United Front Work Department Global Presence », *op. cit.*

85. Zhonguo Qiaoguan, sans titre : [Liste des centres de services outre-mer](#).

86. À la suite de la publication des rapports de l'ONG, les autorités locales des pays concernés, notamment en Europe et en Amérique du Nord ont mené des enquêtes sur ces dispositifs. Des journalistes, en particulier de *Der Spiegel*, ont repris l'enquête et confirmé qu'il s'agissait bien là de « postes de police » créés par les autorités locales des zones d'origine des Chinois d'outre-mer (Qiao Qian) comme Qingtian ou Whenzhou.

87. Tianjiao Jiang, « [为世界更安全贡献“中国力量”](#) », *op. cit.* Notre traduction.

UNE COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE CHINOISE PROPOSANT DES DISPOSITIFS DIVERSIFIÉS

Traditionnellement, les coopérations policières et judiciaires couvrent au moins trois grands domaines : le renforcement des capacités d'action c'est-à-dire un partage des savoirs et savoir-faire ; la fourniture de matériels et l'organisation d'actions conjointes.

Des formations systématiques

La Chine propose une offre de formation importante à l'image de celles dont elle a elle-même bénéficié auprès des États-Unis, de la France ou de l'Europe (via CEPOL). Le texte sur l'Initiative de sécurité globale de février 2023 réitère la volonté de Pékin d'étendre ces programmes. Il faut « encourager davantage d'échanges et de coopération entre les académies militaires et de police de niveau universitaire. La Chine est disposée à offrir à d'autres pays en développement 5 000 opportunités de formation au cours des cinq prochaines années pour former des professionnels aux problèmes de sécurité mondiale⁸⁸ ». La Chine compte 37 universités ou collèges de police⁸⁹. Parmi eux, cinq sont directement sous le contrôle du ministère de la Sécurité publique : l'Université de la sécurité publique du peuple de Chine, l'Académie des forces de police armées chinoises, l'Université d'investigation policière criminelle de Chine, le Collège de police des transports ferroviaires et l'Académie de police maritime de Chine. Les autres dépendent des autorités provinciales, régions ou municipalités autonomes. La plupart attachent une importance majeure aux coopérations internationales et aux échanges académiques. L'Université de la sécurité publique du peuple de Chine tient un forum annuel international de police rassemblant praticiens et experts internationaux et propose des cours pour les officiers de police d'Asie et d'Afrique. C'est aussi le cas des institutions provinciales : l'Université de police du Hubei assure des programmes de formation pour les officiers de police du Myanmar ou du Laos ; le Collège de police du Zhejiang a accueilli en 2012 l'un des programmes de formation Chine-UE⁹⁰.

Les programmes de formation alimentent systématiquement les échanges avec les pays partenaires. Diversifiés, ils concernent la présentation du système judiciaire et du corpus légal chinois, l'apprentissage des pratiques policières d'enquête, de maintien de l'ordre ou bien les relations publiques de la police. Entre 2000 et 2019, le ministère de la Sécurité publique chinois a organisé 16 formations à destination des forces de sécurité du ministère des Affaires intérieures kirghize impliquant le département d'enquêtes (septembre 2018 et 2019) ou celui du contrôle des stupéfiants (novembre 2018)⁹¹. L'Institut national de coopé-

88. Ministry of Foreign Affairs of the PRC, « [The Global Security Initiative Paper](#) », 21 février 2023. Notre traduction.

89. Zheng Chen, « Police Higher Education in China », dans Colin Rogers, Bernhard Frevel, *Higher Education and Police. An International View*, University of South Wales, Palgrave Macmillan, 2018, p. 107-121.

90. Tao Xu, Haiyan Fu, « Police Education and Training in China-the case of Zhejiang Police College », dans CEPOL, *Global Trends in Law Enforcement and Education*, CEPOL European Science and Research Bulletin, n° 3, 2016, p. 101-106.

91. Niva Yau, *China's Security Management towards Central Asia*, op. cit, Annexes.

ration judiciaire et d'échanges internationaux de l'OCS propose des cours sur les pratiques et l'interprétation chinoise du droit et des normes. Entre 2014 et 2018, le centre aurait formé environ 300 cadres. On trouve aussi des sujets sur la lutte contre le terrorisme, les narcotrafiquants, la cybercriminalité et les crimes transnationaux⁹². En marge de la première conférence sur la Sécurité globale de Lianyungang en 2022, s'est tenu à l'Université de la sécurité publique du peuple de Chine, un Forum des directeurs d'école de police rassemblant plus de 100 chefs d'établissement de police⁹³. L'échange de personnel et la formation conjointe sont le pilier de la coopération prévue dans les protocoles d'accord entre l'ASEAN et la Chine. Le paragraphe 2.2.b du protocole 2017 précise : « la Chine organisera des séminaires pour promouvoir l'échange des expériences dans le renforcement des applications de la loi ainsi que sur les bonnes pratiques en lien avec les domaines de sécurité non traditionnels [...] »⁹⁴. En juillet 2019, le centre de Lankang-Mékong a organisé un séminaire sur les alertes en matière d'activités antiterroristes sur le fleuve Mékong⁹⁵. La Chine investit aussi le domaine de la coopération policière avec ses partenaires africains et/ou certaines de leurs organisations régionales. Selon l'étude de Paul Nantulya, entre 2018 et 2021, la Chine aurait formé plus de 2 000 personnels et officiers du maintien de l'ordre⁹⁶. Les États du continent ont accès aux formations du programme international de renforcement de l'application des lois qui regroupe 25 institutions de formation de police chinoises. Par exemple, depuis 2009, dans le cadre d'un accord signé avec l'Union africaine, les forces de police de contre-terrorisme des États membres reçoivent une formation dispensée par l'École de police du Shandong. Cet institut a accueilli, en novembre 2019, 25 professionnels de la justice et du maintien de l'ordre du Rwanda. Ces échanges sont d'autant plus prisés qu'ils bénéficient d'importants financements chinois : les bourses proposées seraient passées de 2 000 à 50 000 entre 2000 et 2018⁹⁷. Elles peuvent enfin inclure des formations linguistiques (chinois), notamment pour les forces de l'ordre au contact d'un public chinois (communautés expatriées, touristes).

Une assistance matérielle majeure

La coopération policière chinoise comprend un volet matériel important avec les pays en développement d'Asie et d'Afrique, permettant à Pékin d'exporter ses technologies d'armements, de surveillance et de recherche scientifiques (ADN). Ce matériel peut être offert ou vendu via l'octroi de prêts à taux bonifiés⁹⁸. À la suite des récents accords avec les îles Salomon, Pékin a offert, en novembre 2022, 20 véhicules, 2 véhicules avec canon à eau

92. Raffaello Pantucci, « The Dragon's Cuddle », *op. cit.*

93. « 我校成功承办全球公共安全合作论坛（连云港）·警察院校分论坛 » [Notre école a accueilli avec succès le Forum mondial de coopération en matière de sécurité publique (Lianyungang) – Sous-forum du président de l'Académie de police-14 décembre 2022]. Notre traduction.

94. « [Memorandum of Understanding between the ASEAN and the Government of the people's republic of China on Cooperation in the Field of Non Traditional Security issues](#) », 2017.

95. Lanchang-Mekong River Integrated Law Enforcement and Security Cooperation Center, « LMLECC Held Workshop on Early Warning of Anti-terrorism », 6 août 2019.

96. Paul Nantulya, « China's growing Police and Law-Enforcement Cooperation in Africa », *op. cit.* p. 51.

97. *Ibid.*

98. *Ibid.*

et 30 motos⁹⁹. De même, d'après Paul Nantulya, entre 2003 et 2017, la Chine a prêté 3,5 milliards de dollars US pour que les États africains puissent lui acheter des systèmes de communication, des bateaux de patrouille et des véhicules de police¹⁰⁰. En juin 2019, le ministère de la Sécurité publique chinois aurait signé un accord avec son homologue kirghize pour le transfert d'équipement d'un montant de 30 millions de yuans (1 096 958 US\$). Cinq autres accords portant sur l'envoi ou l'achat de matériel entre les deux pays, impliquant le ministère de la Sécurité publique chinois, sont rapportés par l'étude de Niva Yau¹⁰¹. En 2019, l'entreprise Huawei aurait fait don au ministère des Affaires intérieures ouzbek d'un système de reconnaissance faciale. En 2018, l'entreprise Hikivision aurait fait de même avec des caméras et programmes de reconnaissance faciale pour équiper les aéroports, ports et autres points d'entrée du territoire au Zimbabwe¹⁰². L'assistance matérielle chinoise prend des formes diverses : construction et équipement d'une académie de police en Tanzanie ou au Costa Rica, construction d'une agence de lutte contre le trafic de drogue au Tadjikistan, fourniture de matériel et formation aux prélèvements et à la conservation de l'ADN au Pakistan et au Bangladesh. La tenue du Forum de Lianyungang a été l'occasion de faire la promotion du matériel et des technologies développées par les entreprises privées chinoises et le complexe militaro-civil chinois. Certaines se placent sur le marché des « villes intelligentes » dans des pays partenaires de coopérations policières avec la Chine, complétant l'exportation des modèles de gestion de la sécurité intérieure chinoise. En mars 2018, le gouvernement du Zimbabwe a signé un accord avec la start-up chinoise CloudWalk Technology pour le développement de programmes de reconnaissance faciale¹⁰³.

Une assise pour des opérations extraterritoriales

Les opérations conjointes sont souvent explicitement prévues. Les accords de Lankang-Mékong ont pour objet principal des patrouilles fluviales communes afin de lutter contre la criminalité organisée transfrontalière. De 2011 à janvier 2023, la Chine a mené avec ses partenaires 125 patrouilles sur le fleuve Mékong. En 2022, elles auraient mobilisé 12 bateaux et 2 700 personnels pour 12 patrouilles¹⁰⁴. D'autres opérations communes (enquêtes, informations, arrestations) sont menées depuis juillet 2022. Elles ont donné lieu à des réunions régulières sur des affaires de trafic d'armes et de crimes par armes à feu impliquant des ressortissants chinois, organisées au Centre de Lankang-Mékong jusqu'en septembre 2022¹⁰⁵. Ces opérations communes existent dans le cadre de l'OCS, mais sont généralement menées par l'Armée populaire de libération (APL) ou la PAP. Elles concernent parfois les forces de police et judiciaires, et peuvent être menées de manière bilatérale. En mars 2015, il est fait

99. Deux jours avant, l'Australie livrait 60 fusils d'assaut MK18 et 13 véhicules (Tarcisius Kabutaulaka, « [China-Solomon Islands Security Agreement and Competition for Influence in Oceania](#) », *op. cit.*).

100. Paul Nantulya, « China's growing Police and Law-Enforcement Cooperation in Africa », *op. cit.*

101. Niva Yau, *China's Security Management towards Central Asia*, *op. cit.*

102. Rapport de la Commission des Affaires étrangères du Sénat américain, « *The New Big Brother: China and Digital Authoritarianism* », Washington, 1^{er} juillet 2020, p. 35.

103. *Ibid.*

104. Xinhua, « [125th Joint Patrol on Mekong River Begins](#) », 15 janvier 2023.

105. Lanchang-Mekong River Integrated Law Enforcement and Security Cooperation Center.

mention d'une opération commune entre les départements de lutte contre les narcotiques chinois et kazakhstaniens amenant à l'arrestation de trafiquants. Une opération semblable aurait eu lieu en novembre 2014 avec des officiers de police du Tadjikistan¹⁰⁶. Plus récemment, et de manière plus originale, est apparue, dans le cadre de certaines coopérations bilatérales européennes, l'organisation de patrouilles policières conjointes. La première patrouille sino-italienne a eu lieu du 2 au 13 mai 2016 à Rome et Milan¹⁰⁷. L'exercice a été réitéré au moins 4 fois depuis sur le sol italien, mais aussi en Chine. De telles patrouilles ont eu lieu en Serbie¹⁰⁸ en 2018 et en Croatie en 2019. Elles ont pour principales missions de rassurer les touristes chinois.

L'existence au préalable d'accords de partenariat en matière policière et sécuritaire peut faciliter les coopérations *ad hoc* lorsqu'il s'agit de lutter contre des activités criminelles menées par des ressortissants chinois à l'étranger et/ou lorsque la Chine poursuit à l'étranger des personnes qu'elles soupçonnent ou accusent d'activités criminelles. Pour ce faire, Pékin s'appuie sur les différents mécanismes prévus d'échanges d'informations au niveau national, régional (Forum Lianyungang) ou international (Interpol), sur les officiers de liaison chinois¹⁰⁹ et sur les accords signés d'extradition et de réadmission. Selon les autorités chinoises, et les ONG ayant dénoncé les abus des activités policières extraterritoriales chinoises¹¹⁰, Pékin s'est très largement appuyé sur l'ensemble de ces dispositifs pour mener deux opérations internationales : *Fox Hunt* (猎狐) et *Sky Net* (天网). Dans le sillage des campagnes de lutte anti-corruption engagées en Chine par Xi Jinping dès 2012, le ministère de la Sécurité publique (en collaboration avec la commission disciplinaire du Comité central du PCC et les procureurs) lance une opération en juillet 2014 afin de retrouver et ramener en Chine les personnes accusées de corruption ou de détournement de fonds et fraude fiscale ayant fui à l'étranger. Elle sera intégrée en 2015 dans l'opération *Sky Net*, impliquant la Banque de Chine, et poursuivant des délits de blanchiment d'argent et de trafic de faux passeports¹¹¹. Les activités menées par les forces de police chinoises à l'étranger ne reçoivent pas toujours autant de publicité et peuvent impliquer *de facto* et de manière *ad hoc* les différents services de police et de justice via des réseaux informels de coopération.

La poursuite par la Chine d'activités extraterritoriales dans ces domaines, tout à fait justifiée et efficace dans son principe, n'est pas, parfois, sans soulever des questions. Une première interrogation tient à la compatibilité des définitions des autorités chinoises des crimes et délits menaçant la sécurité intérieure chinoise. Elle englobe les « crimes » politiques dont sont accusées des personnes critiquant le gouvernement (dissidence, populations ouïghoure et hongkongaise exilées depuis 2019). Une seconde question se pose quant aux méthodes policières chinoises. La Chine a été accusée, entre autres, d'abuser des « fiches rouges » d'Interpol pour arrêter et rapatrier ses ressortissants accusés de crimes et délits par

106. Niva Yau, *China's Security Management towards Central Asia*, *op. cit.*

107. *Zhongguo Ribao* [Quotidien de la Chine], « 孟宏伟会见中意联合警务巡逻中方警员 » [Meng Hongwei a rencontré des policiers chinois de la patrouille de police conjointe sino-italienne], 19 mai 2016. Notre traduction.

108. Reuters, « [Chinese Police Officers join Serbian Colleagues on the Beat in Belgrade](#) », septembre 2019.

109. Tianjiao Jiang, « 为世界更安全贡献“中国力量” », *op. cit.* Notre traduction.

110. Safeguard Defenders, *Involuntary Returns. China's Covert Operation to force 'Fugitives' Overseas back Home*, Rapport, janvier 2022.

111. En avril 2018, la direction du dispositif est prise par la nouvelle Commission nationale de supervision (国家监察委员会), devenue la plus haute instance chinoise de lutte contre la corruption.

les autorités, dont il s'est avéré qu'il s'agissait de « crimes politiques¹¹² ». Elle a recours, et de manière affichée, à des méthodes particulières (pression sur les familles restées en Chine, harcèlement des personnes à l'étranger, voire enlèvement) pour parvenir à des retours « volontaires » des personnes incriminées¹¹³. On peut inclure dans le questionnement sur la probité des méthodes, le « flou artistique » entretenu autour des « centres de police ». Ces méthodes ont déjà donné lieu à des frictions diplomatiques avec les États-Unis, le Canada ou l'Australie. En 2015, Washington avait demandé officiellement à Pékin d'arrêter d'envoyer des agents sur son territoire avec des visas d'affaires ou de tourisme pour récupérer des ressortissants chinois¹¹⁴. À l'automne 2022, à la suite de la publication du rapport de l'ONG Safeguard Defenders sur les « centres de police », les Pays-Bas, l'Irlande, la ville de New York ont fermé certaines de ces officines. C'est au tour de l'Allemagne d'en fermer en mars 2023¹¹⁵. Le 17 avril 2023, le département de la Justice américain annonçait que deux personnes, arrêtées, étaient accusées d'avoir fait fonctionner illégalement un poste de police chinois à Manhattan¹¹⁶. Il faut néanmoins relativiser la perception problématique de ces questions dans la mesure où Pékin mène de telles coopérations avec des États moins pointilleux sur les questions de protection des droits individuels.

Couvrant de manière extensive la plupart des domaines y afférents, la coopération policière et judiciaire chinoise est un atout non négligeable pour la promotion des conceptions sécuritaires chinoises.

UNE COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ CHINOISE

La coopération policière et judiciaire de la Chine obéit selon nous à deux objectifs majeurs : apparaître (être ?) comme un État responsable et être (apparaître ?) influent sur les questions sécuritaires.

Un État responsable ?

- *Un État responsable à l'égard de ses ressortissants et de leurs intérêts à l'étranger*

L'implication internationale croissante des forces de sécurité chinoise et du ministère de la Sécurité publique est incontestablement liée à l'expansion de la présence chinoise (ressortissants et intérêts matériels) à l'étranger et notamment dans des zones risquées. Le phénomène, patent dès la fin des années 1990, s'accroît depuis les deux premières décennies des

112. Safeguard Defenders, *No Room to Run. China's Expanded (mis)use of INTERPOL since the Rise of Xi Jinping*, 15 novembre 2021.

113. *Ibid.*

114. Mark Mazzetti, Dan Levin, « [Obama Administration Warns Beijing About Covert Agents Operating in U.S.](#) » *The New York Times*, 17 décembre 2015.

115. Yitong Wu, « [China yet to close two Overseas Police Stations in Germany after Official Request](#) », Radio Free Asia, 16 mars 2023.

116. The United States Department of Justice, « [Two Arrested for Operating Illegal Overseas Police Station of the Chinese Government](#) », 17 avril 2023.

années 2000 avec le projet des Routes de la Soie lancée par Xi Jinping. Comme l'écrit Wang Yizhou, l'un des théoriciens de la protection des intérêts chinois : « Il n'est pas exagéré de dire que le peuple chinois a "prospecté, foré et transporté partout dans le monde". [...] Sans un intérêt croissant pour l'étranger, les Chinois n'auraient pas un désir aussi fort pour le développement stable du monde extérieur, et il est peu probable qu'ils prennent l'initiative de faire face à davantage d'obligations internationales [...]»¹¹⁷. »

La préoccupation de la protection des intérêts chinois à l'étranger est latente depuis Jiang Zemin. C'est sous sa direction que l'on commence à penser la projection à l'international des forces armées chinoises. Cette période correspond au début d'un engagement chinois plus probant au sein des forces de maintien de la paix des Nations unies et d'UNPOL. C'est surtout sous la direction de Hu Jintao qu'apparaissent les premières références explicites aux menaces sécuritaires non traditionnelles, y compris à l'étranger, et que se développe une vision large de la sécurité nationale en y incluant la protection des personnes et de leurs biens « outre-mer ». La direction de Hu Jintao correspond au développement des capacités consulaires chinoises. En 2004, lors de la 10^e conférence des envoyés diplomatiques chinois à l'étranger, Hu Jintao insiste sur le fait que l'une de leurs missions majeures est la protection des droits et intérêts des ressortissants établis à l'étranger. Ce discours intervient un mois après que le ministère des Affaires étrangères a créé un département de la sécurité des affaires extérieures, complétant le travail effectué par celui des affaires consulaires. La même année, apparaît pour la première fois dans le Livre blanc de la défense chinoise¹¹⁸, la nécessité d'inclure dans les intérêts sécuritaires le processus d'expansion des intérêts chinois à l'étranger. C'est aussi sous Hu Jintao que débute une réflexion plus poussée sur les activités de l'armée chinoise pour des interventions autres que guerrières¹¹⁹.

L'implantation internationale des intérêts chinois nécessite bientôt plus qu'un développement des capacités consulaires. L'opération de sauvetage des 35 000 Chinois de Libye en mars 2011 marque un tournant dans la conception et la mise en œuvre de la protection des intérêts chinois à l'étranger. Elle constitue la première opération de déploiement militaire de la Chine (longue distance) en Afrique et en Méditerranée pour protéger ses intérêts. Elle conduit à une formulation plus explicite de la nécessité pour la Chine de penser l'importance du déploiement des forces militaires à l'étranger pour de telles missions, sans toutefois renoncer à son principe de non-ingérence. Sous la direction de Xi Jinping, le concept de sécurité s'élargit doublement : de national, il devient explicitement international ; de domaine de sécurité traditionnelle, il englobe les domaines non traditionnels¹²⁰. Les modalités des actions de la Chine à l'extérieur sont présentées comme devant s'appuyer sur des « engagements créatifs » : « En un mot, "un engagement créatif" fait référence à une nouvelle attitude optimiste, c'est-à-dire que dans la seconde moitié du XXI^e siècle, la Chine sera plus activement impliquée dans les affaires internationales et jouera un meilleur rôle. Et cela exige que les différents départements liés à la diplomatie et au public en Chine

117. Yizhou Wang, *Creative Involvement. A New Direction in China's Diplomacy*, Routledge, coll. « China perspectives », 2017, p. 42. Notre traduction.

118. Andrea Ghiselli, *Protecting China's Interests Overseas. Securitization and Foreign Policy*, Oxford University Press, 2021, chap. 1.

119. *Ibid.*

120. Ministry of Foreign Affairs of the PRC, « The Global Security Initiative Paper », *op. cit.*, paragraphe 6.

renforcent leur activité et luttent pour des situations favorables, participent plus activement aux affaires régionales et mondiales, proposent plus de programmes et fournissent plus de produits et d'assistance publics¹²¹. »

L'implication internationale du ministère de la Sécurité publique fait partie, selon nous, de cet « engagement créatif ». Son rôle dans la protection des intérêts chinois à l'étranger a été progressif et croissant depuis le début des années 2000. Il est le fait personnel du ministre de la Sécurité publique d'alors, Zhou Yonkan. À la suite de l'attaque de ressortissants chinois en Afghanistan et au Pakistan en 2004, il initie la première conférence de travail sur la protection des nationaux et des entités chinoises installées à l'étranger, soulevant la question de la coordination intergouvernementale de la gestion des crises¹²². Le ministère intégrera dès lors la question de la protection des intérêts chinois outre-mer dans les coopérations policière et judiciaire qu'il développe via son département des relations internationales. L'implication des forces de police, des forces mixtes police-armée (PAP) et des autorités judiciaires est un moyen efficient et « responsable » de protéger les intérêts chinois. La Chine peut s'y employer directement en collaborant avec les institutions sécuritaires des pays étrangers, comme le montrent les patrouilles fluviales communes sur le Mékong. Elle y parvient indirectement en participant à l'équipement et à la formation des forces de sécurité locales. C'est une manière de « pallier » les carences sécuritaires de certains États et ce faisant elle peut favoriser la diminution des situations de risques et de troubles. On peut constater que la Chine propose souvent sa collaboration à la suite de graves incidents, affectant généralement les ressortissants chinois et leurs intérêts. C'est le cas, par exemple, de l'aide en matériel fournie par la Chine aux forces de police des îles Salomon dès novembre 2021 après les émeutes dans la capitale Honiara, ayant surtout affecté le *Chinatown*¹²³. Par ce biais, elle favorise une protection ciblée et avantageuse des personnes et biens chinois à l'étranger, ce qui parfois lui est reproché, comme en Afrique du Sud.

• *Un État responsable à l'égard de ses partenaires étatiques*

La présence croissante de ressortissants chinois à l'étranger n'a pas été, et n'est pas, sans poser des problèmes sécuritaires aux autorités des États d'accueil, qui s'en plaignent auprès de Pékin. Il peut aussi bien s'agir de banales incivilités ou non-respect des coutumes par les touristes ou migrants chinois que d'activités délictueuses (immigration clandestine) ou criminelles (criminalité organisée, trafics, blanchiment d'argent, escroquerie en ligne, etc.). Les coopérations policières menées avec la Chine sont un moyen pour les États partenaires de lutter contre ces actes criminels et délictueux. Elles sont un gage de la bonne volonté de Pékin d'agir de manière responsable à leur égard, et donc une condition pour que les intérêts chinois soient maintenus dans ces territoires. L'importance croissante octroyée par Pékin aux domaines sécuritaires non traditionnels et les moyens qu'elle offre, contribuent à forger une image positive de la Chine auprès d'une très grande majorité des États des continents africain, asiatique, sud-américain et parfois même européen.

121. Yizhou Wang, *Creative Involvement*, *op. cit.*, p. 6-7.

122. Mathieu Duchâtel et al., *Protecting China's Overseas Interests. The Slow Shift away from Non-interference*, SIPRI Policy Paper 41, juin 2014, p. 63.

123. Patricia O'Brien, « [The Deep Roots of the Solomon Islands' Ongoing Political Crisis](#) », *Critical Questions*, Center for Strategic & International Studies, Washington DC, 10 décembre 2021.

• Un État responsable à l'égard et aux yeux de sa population en Chine

La coopération policière et judiciaire permet aux autorités chinoises de lutter contre des activités criminelles transnationales affectant sa sécurité nationale. Outre la criminalité frontalière, la population chinoise est confrontée de plus en plus à des activités délictueuses via internet (arnaques, piratage de sites). Dans une affaire récente, les criminels agissaient en étant basés à l'étranger (Myanmar, Cambodge)¹²⁴. Cela aurait été le cas de ressortissants chinois extradés par l'Espagne vers la Chine. La publicité donnée en Chine à la résolution de ces affaires contribue à véhiculer parmi la population une image d'un État soucieux de la préservation de sa sécurité. Les Chinois seraient sensibles à ces actions¹²⁵. Ils auraient suivi de manière assidue les informations disponibles sur l'évacuation de la Libye ou bien l'affaire du meurtre des treize matelots sur le fleuve Mékong, à la frontière entre la Thaïlande et le Myanmar en 2011, par des trafiquants de drogue¹²⁶. La Chine a déployé une force d'appui de plus de 200 officiers pour participer à la traque et à l'arrestation du principal baron de la drogue impliqué, Nam Kaw. Ce dernier a finalement été arrêté et extradé en 2013 en Chine où il a été condamné à mort. La communication des autorités sur ces opérations de protection des intérêts chinois à l'étranger a pris la forme de réalisation de fictions très appréciées de la population¹²⁷. L'affaire du Mékong a donné lieu à une série de télévision produite par le ministère de la Sécurité publique en 2014 : *La Rivière Mékong*. L'affaire libyenne a fortement inspiré le film *Wolf Warriors 2*, le plus gros succès au box-office chinois (896 millions de dollars US de recettes)¹²⁸.

Un État influent ?

Depuis l'arrivée de Xi Jinping au pouvoir, l'un des objectifs affichés de sa politique étrangère est de « piloter la réforme de la gouvernance mondiale ». L'implication croissante de la Chine dans la coopération internationale policière et judiciaire fait partie de ce dessein. En 2017, lors de son discours à l'Assemblée générale d'Interpol, le président Xi Jinping déclare : « le système existant de gouvernance de la sécurité globale comprend beaucoup d'incompatibilités et doit être réformé et amélioré¹²⁹ ». Les coopérations policières et judiciaires peuvent favoriser ces visées. La Chine promeut dans ces arènes le recours plus systématique à des coopérations internationales pour lutter contre les activités terroristes, séparatistes et extrémistes religieuses, les trafics de drogue et la criminalité transnationale. Elle les utilise pour tenter d'influencer la définition et la mise en œuvre des normes et pratiques judiciaires en la matière dans un sens qu'elle juge plus efficient,

124. Safeguard Defenders, *Involuntary Returns. China's Covert Operation to force 'Fugitives' Overseas back Home*, Rapport, janvier 2022.

125. Andrea Ghiselli, *Protecting China's Interests Overseas. Securitization and Foreign Policy*, Oxford University Press, 2021, p. 145.

126. Les accords Lankang-Mékong ont été signés à la suite de ces événements.

127. Andrea Ghiselli, *Protecting China's Interests Overseas*, *op. cit.*, p. 175 et suivantes.

128. *Ibid.*

129. Xi Jinping, « [坚持合作创新法治共赢 携手开展全球安全治理—在国际刑警组织第八十六届全体大会开幕式上的主旨演讲](#) », *op. cit.*

c'est-à-dire plus conforme avec ses pratiques¹³⁰. Par exemple, elle prône une approche punitive des extraditions. Elle œuvre pour que ces mécanismes de coopération multilatéraux contre les activités criminelles se recentrent sur des acteurs strictement étatiques en excluant les ONG. Elle y promeut sa définition de la corruption ou du terrorisme, de l'extradition, du rapatriement ou du recouvrement d'actifs¹³¹. Elle souhaite y intensifier les débats autour des activités extraterritoriales et de la définition de la notion de citoyen (droit de la nationalité). La Chine a elle-même considérablement accru les clauses d'extraterritorialité dans son corpus juridique. Par ailleurs, les rapatriements « volontaires » ou forcés ont concerné des ressortissants ayant abandonné la nationalité chinoise pour une nationalité étrangère. On peut également soutenir que les coopérations régionales et bilatérales menées par la Chine en matière policière et judiciaire ne peuvent que favoriser l'influence chinoise sur les conceptions et la mise en œuvre du bras armé de l'État. Outre la question de la dépendance matérielle importante à l'égard de la Chine se pose celle de l'influence sémantique et conceptuelle qui se joue dans ces coopérations policières et judiciaires. Comme le souligne Frédéric Lemieux : « La coopération policière internationale est hautement politisée et la formation reflète souvent des nationalismes ou un agenda organisationnel. [...] En effet, la formation à la coopération policière peut constituer un forum politique parfait pour influencer les pratiques répressives mondiales ou régionales¹³². »

CONCLUSION

Depuis le début du XXI^e siècle, les autorités chinoises investissent les cadres internationaux à l'instar des forces de police déployées par les Nations unies et Interpol et proposent leurs propres structures de coopération. Elles mettent à profit les dispositifs régionaux de coopération en Asie comme sur le continent africain. Pékin développe d'importantes coopérations policières et judiciaires dans des cadres bilatéraux. La Chine complète ses dispositifs par la signature d'accords d'extradition, et l'envoi d'officiers de liaison. La coopération politique et judiciaire ainsi mise en œuvre couvre l'ensemble des domaines : de la formation de personnel à la fourniture de matériel en passant par des opérations conjointes ou extraterritoriales. Pékin tente parfois d'aller au-delà de ces cadres, tout en s'appuyant dessus, en créant à l'étranger des relais communautaires qui lui permettent de mener des activités de police au bénéfice ou à l'encontre de ses ressortissants.

En conséquence de la présence internationale de ses intérêts (biens et personnes), la Chine devient un partenaire majeur de nombreux États dans la lutte contre les menaces sécuritaires non traditionnelles. En s'investissant de la sorte, elle peut à la fois protéger (ou montrer qu'elle souhaite protéger) ses intérêts à l'étranger, ainsi que ceux des États d'accueil. Elle se présente comme un État responsable et peut très efficacement influencer nombre de ses partenaires. La coopération policière et judiciaire est un terrain très propice

130. Depuis 2014, la Chine signifie sa volonté d'utiliser le droit international pour sauvegarder sa souveraineté, sa sécurité nationale et le développement de ses intérêts (Rudolf Moritz, *Belt And Road Initiative, The: Implications For The International Order, Series On China's Belt And Road Initiative*, vol. 14, World Scientific, 2021).

131. Eder Thomas et al., *China Global Law Enforcement Drive*, op. cit.

132. Frédéric Lemieux, *International Police Cooperation. Emerging Issues, Theory and Practice*, op. cit., p. 16.

à une reconfiguration des principes de gouvernance dans le sens d'un modèle d'État autoritaire. Or, c'est bien sur le terrain des normes juridiques que la Chine entreprend actuellement d'étendre son idéal de gouvernance mondiale, en particulier au sein des instances internationales¹³³.

Carine Pina est chercheuse Chine-Monde chinois à l'IRSEM. Docteur en droit et économie du développement, politologue et sinologue, elle travaille sur la Chine et ses relations internationales dans leurs aspects économiques, sociaux et stratégiques, en particulier sur les migrations internationales chinoises, les communautés chinoises et leurs liens avec l'expansion internationale du pays. Elle est notamment l'auteure de *La Chine et sa nouvelle diaspora. La mobilité au service de la puissance* (Paris, Ellipses, 2012), de *La Chine dans le monde. Panorama d'une ascension. Les relations internationales de la RPC de 1949 à nos jours*, Paris, Ellipses, 2011). Dernière publication : « La Chine et sa diaspora : la mobilité au service de la puissance », *Questions internationales*, 116, novembre-décembre 2022.

Contact : carine.pina@irsem.fr

133. « Ce projet passe par un puissant activisme de la diplomatie chinoise au sein des forums régionaux et surtout au sein des organisations multilatérales, notamment à l'Organisation des Nations unies. L'objectif de Pékin est ambitieux : façonner un nouvel ordre mondial post-occidental, au sein duquel les États-Unis et leurs alliés seraient marginalisés » (Alice Ekman, « L'influence croissante de la Chine aux Nations unies », *Questions internationales*, 116, novembre-décembre 2022, p. 56-63).