

L'EFFICACITÉ DE L'ENGAGEMENT

Présentation au
Comité permanent des affaires étrangères et du
développement international

portant sur
une Étude du dialogue Canada-Chine sur les droits de la personne

MAI 2008

Par :

**Le Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique
en matière de justice pénale**

GeoSpatial / SALASAN Consulting Inc.

**International Centre for Criminal Law Reform
and Criminal Justice Policy**
**Le Centre international pour la réforme du droit criminel
et la politique en matière de justice pénale**
1822 East Mall, Vancouver (C.-B.) Canada V6T 1Z1
Tél./ Tel : + 1 604 822 9875
Télec./Fax : + 1 604 822 9317
Courriel/ e-mail: icclr@law.ubc.ca
<http://www.icclr.law.ubc.ca>



TABLE DES MATIÈRES

Acronymes

1. Introduction
2. Le Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale (CIRDC)
3. Bref historique de la relation du CIRDC avec la Chine
4. Bref historique de la réforme juridique et judiciaire en Chine et réalisations à ce jour
5. Brève description des deux plus récents projets du CIRDC en Chine
 - a) Le Projet de mise en œuvre des normes internationales dans le domaine de la justice pénale en Chine
 - b) Le Projet de coopération Canada-Chine en matière de réforme des parquets populaires (PCCCRPP)
6. L'importance de l'engagement pour le processus de changement pour le Canada et la Chine
7. Le modèle d'engagement CIRDC/PPSP/CDPJC/CRJC/SCP
8. Conclusion

ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
AIACP	Association internationale des affaires correctionnelles et pénitentiaires
CCT	Convention contre la torture
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
CDPJC	Centre pour le droit pénal et la justice criminelle de l'Université des sciences politiques et du droit de la Chine
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEDR	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
CIRDC	Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale
CNP	Congrès national du peuple de la République populaire de Chine
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
CNUCTO	Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée
CRJC	Centre (collège) de recherche sur la jurisprudence criminelle
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IAACA	Association internationale des Autorités Anti-Corruption
MJ	Ministère de la Justice du Canada
MJRPC	Ministère de la Justice de la République populaire de Chine
MSP	Ministère de la Sécurité publique de la République populaire de Chine
NU	Nations Unies
PCCJP	Projet de coopération avec la Chine en matière de justice pénale
PCCRPP	Projet de coopération Canada-Chine en matière de réforme des parquets populaires
PIDERC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PIRDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PMONIJPC	Projet de mise en œuvre des normes internationales dans le domaine de la justice pénale en Chine
PPSP	Parquet populaire suprême du peuple de la République populaire de Chine
SCC	Service correctionnel Canada
SCP	Société chinoise des prisons
TPS	Tribunal populaire suprême de la République populaire de Chine

1. Introduction

Cette présentation a pour objet de renseigner les membres du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international sur l'expérience du Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale (CIRDC) relativement à la participation de la Chine aux questions touchant les droits de la personne. Elle décrira brièvement le processus de réforme juridique et judiciaire en Chine, se penchera sur la relation du CIRDC avec la Chine et analysera les réalisations ayant découlé de cette relation. Le CIRDC en vient à la conclusion que l'engagement fonctionne.

2. Le Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale

Le Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale (CIRDC) est un organisme international indépendant sans but lucratif ayant son siège à Vancouver, en Colombie-Britannique. Il est affilié officiellement aux Nations Unies dans le cadre d'une entente formelle conclue entre le gouvernement du Canada et les Nations Unies. Le Centre travaille de concert avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime de Vienne pour appuyer les programmes des Nations Unies. Ayant pour mandat de promouvoir les droits de la personne, la primauté du droit, la démocratie et une saine gestion, le Centre contribue aux efforts locaux, nationaux et internationaux déployés en vue de soutenir les initiatives de réforme du droit et d'améliorer l'administration de la justice pénale. Il effectue de la recherche et des analyses de politiques, élabore et réalise des programmes d'assistance technique et offre des services d'information, de consultation et d'éducation auprès du public qui touchent les aspects internationaux du droit criminel, de la politique en matière de justice pénale, de la sécurité de la personne, des droits de la personne et de la prévention du crime.

Fondé en 1991, le Centre est le fruit d'une initiative du gouvernement du Canada, de l'Université de la Colombie-Britannique, de l'Université Simon Fraser, de la International Society for the Reform of Criminal Law et du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique. Il est dirigé par un conseil d'administration formé de représentants :

1. du ministère de la Justice du Canada
2. du ministère des Affaires étrangères du Canada
3. du ministère de la Sécurité publique du Canada
4. du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique
5. de l'Université de la Colombie-Britannique
6. de l'Université Simon Fraser
7. de The International Society for the Reform of Criminal Law
8. de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

Le Centre a pour prémisse de base qu'un système de justice pénale juste, responsable, éthique et efficace qui se fonde sur la règle de droit est au cœur même du développement économique et social, de la sécurité de la personne et du respect des droits de la personne

sur la base des normes internationales reconnues. Le Centre croit que le droit criminel et la réforme du droit criminel ont un rôle essentiel à jouer dans la défense de ces valeurs et dans l'expression de celles-ci dans le cadre de la lutte contre la criminalité nationale et transnationale, tout en garantissant le respect des droits fondamentaux de la personne. Ces valeurs sont intégrées aux conventions et aux normes internationales, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDCP), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée (CNUCTO).

Le Centre compte dix-sept ans d'expérience dans le domaine de l'élaboration de politiques et de programmes relatifs aux droits de la personne et à la règle de droit. Dans le cadre de ses travaux internationaux, il s'est intéressé aux programmes de protection des droits des femmes et des enfants, à la réforme de la gestion des services correctionnels, à la lutte contre la criminalité transnationale organisée, aux mesures de lutte contre la corruption et aux questions de lutte contre le terrorisme. Ses programmes complets sur les droits de la personne ont amené le Centre à soutenir activement l'établissement et la ratification à l'échelle internationale de la Cour pénale internationale, ainsi que des stratégies et des mesures pratiques visant l'élimination de la violence faite aux femmes, la traite de personnes et les droits des enfants en tant que victimes et témoins. Le programme de longue date de soutien de la réforme du système juridique et judiciaire en Chine du Centre constitue l'une de ses contributions les plus importantes à la règle de droit et aux droits de la personne.

3. Bref historique de la relation du CIRDC avec la Chine

Le programme d'engagement avec la Chine du CIRDC a pris son envol en 1995 avec le lancement du Projet de coopération avec la Chine en matière de justice pénale (PCCJP). À cette époque, le processus de réforme judiciaire du pays venait de se mettre en marche, ce qui marquait les débuts d'une période historique de transition vers la règle de droit. Les partenaires chinois dans le cadre du projet étaient les deux premiers centres d'excellence universitaire du pays qui se consacraient au soutien à la recherche portant sur le processus de réforme de la justice criminelle, à savoir le Centre de recherche sur la jurisprudence criminelle (CRJC) de l'Université de Renmin et le Centre pour le droit pénal et la justice criminelle (CDPJC) de l'Université des sciences politiques et du droit de la Chine. Subventionné par l'Agence canadienne de développement international et par la Fondation Ford, ce programme consistait essentiellement à apporter une contribution d'expert à la ratification et à la mise en œuvre des normes sur les droits de la personne, à aider le groupe d'experts de la rédaction à modifier les lois sur la procédure pénale en Chine en préparation d'un projet de Code, puis à contribuer à l'élaboration d'une loi sur l'aide juridique.

Plus particulièrement, par le biais de sa relation avec les centres et les instituts partenaires, le CIRDC a offert son soutien à un groupe d'experts de la rédaction pour modifier le droit de la procédure pénale et était partie prenante à la publication conjointe d'un ouvrage sur les normes des Nations Unies et leur application à la réforme du droit

criminel et de la procédure pénale en Chine. Cette publication était la première à présenter une étude systématique des normes internationales et de leur application en Chine. En outre, dans le cadre de ce premier programme, le Centre a tissé des liens de collaboration avec le Central Prosecutors' College, l'institut national chargé de former tous les procureurs principaux en Chine, et en septembre 1996, le CIRDC a envoyé une délégation à un atelier de formation sino-canadien sur la procédure pénale et la fraude commerciale au collège. Cet atelier s'est révélé un événement fondamental pour l'internationalisation de la formation judiciaire en Chine, car plus de 200 procureurs en chef y ont pris part, dont 110 provenant de régions où vivent des minorités ethniques. La réforme du système judiciaire lui-même aurait été impossible n'eût été de la réforme du programme du système de formation juridique du pays qu'a illustré cet événement. Pendant la réalisation de ces travaux, le CIRDC collaborait également avec les organismes chinois chargé des poursuites publiques pour promouvoir la prévention du crime, un processus d'instruction juste et rapide et la protection des droits de la personne dans le contexte de la justice pénale.

Le premier projet visant à établir des liens institutionnels entre le CIRDC, le CRJC et le CDPJC pour soutenir la réforme de la justice pénale est devenu un programme sectoriel exhaustif de réforme de la justice pénale auquel prennent part le Canada et la Chine. En 1997, le programme a été renouvelé pour trois autres années. En 2000, le Projet de coopération Canada-Chine obtenait du soutien sur le plan de la ratification et de la mise en œuvre des pactes sur les droits de la personne en Chine. Puis, en 2003, l'existence du projet a été prolongée jusqu'en 2007 sous le titre de Projet de mise en œuvre des normes internationales dans le domaine de la justice pénale en Chine avec un partenaire supplémentaire, la Société chinoise des prisons, qui a élargi le champ d'application du programme, de manière à ce qu'il englobe maintenant les droits de la personne en prison, la réforme des prisons, et plus particulièrement les services correctionnels communautaires.

En 1998, le CIRDC a lancé avec l'aide financière de l'ACDI, sur une base distincte mais en s'inspirant du projet initial, un programme coopératif d'une durée de deux ans visant à contribuer au développement d'un système national d'aide juridique en Chine. Le projet a apporté son soutien au Centre national d'aide juridique (CNAJ) du ministère de la Justice de la RPC en vue de l'élaboration de la première loi nationale sur l'aide juridique et d'un régime d'aide juridique en Chine. Ce projet a fini par devenir un projet de soutien à l'aide juridique de l'ACDI d'une ampleur beaucoup plus grande. Il était géré par l'Association du Barreau canadien et par IBM Canada. Puis, en 2003, le CIRDC a pu faire progresser davantage sa relation avec le Parquet populaire suprême du peuple, qui avait lancé sous les auspices du PCCJP un projet quinquennal subventionné par l'ACDI visant à consolider le service des poursuites et la profession au pays.

Pour mettre en œuvre avec succès ces six projets et pour accroître les avantages dont profitent les deux pays, le CIRDC a puisé dans le vaste bassin de compétences du Canada dans le domaine de la justice pénale, notamment au ministère des Affaires étrangères, au ministère du Secrétaire d'État (Asie et Pacifique), au ministère de la Justice (MJ), au ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, à la GRC, à

l'Association canadienne des chefs de police, au Service de police de Vancouver, à la Commission nationale des libérations conditionnelles, à Service correctionnel Canada, à The International Society for the Reform of Criminal Law, à l'Association du Barreau canadien (C.-B.), au Barreau de la Colombie-Britannique, à la Faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique, au University College of the Fraser Valley, aux universités de Toronto et d'Ottawa, et à l'École de criminologie de l'Université Simon Fraser.

Bref, après treize ans de programmes en Chine, le CIRDC a connu une croissance exponentielle sur le plan de la taille, de la portée et de l'étendue. Au début, les programmes étaient appliqués dans le cadre d'une simple entente liant les institutions entre elles. Les programmes sont maintenant inscrits dans des partenariats à long terme auxquels participent des universités, des associations professionnelles et des ministères. Alors que la programmation a déjà été surtout centrée sur les réformes défendues, elle touche maintenant directement la mise en œuvre des initiatives en matière de réforme. Elle concerne certes maintenant un nombre beaucoup plus élevé d'intervenants des deux pays et embrasse pour ainsi dire l'éventail complet des mécanismes et processus de justice pénale, dont l'application des droits internationaux de la personne, l'adoption de lois, les femmes et le droit, la réforme, le maintien de l'ordre, les poursuites, les procès, les services correctionnels, les avocats de la défense, l'aide juridique, la mise en œuvre des normes internationales et l'entraide juridique. Plus important encore, le programme de la Chine du CIRDC ne constitue plus un effort isolé; cet effort s'inscrit désormais dans un programme plus vaste, et profite par conséquent de tous les avantages que l'on peut tirer d'une « approche de programme » applicable à l'aide fournie.

4. Bref historique de la réforme juridique et judiciaire en Chine et réalisations à ce jour

On peut affirmer que l'ère moderne de l'histoire juridique et judiciaire de la Chine a débuté en 1978. Inspiré par la nécessité de stimuler la modernisation économique, de légitimer le règne du Parti communiste et d'accroître les liens de la Chine avec le monde extérieur, le Cinquième Congrès national du peuple a adopté une nouvelle constitution ayant pour but de mettre en place les bases structurelles du retour à la légalité socialiste. Il a notamment réitéré le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, a garanti le droit à un procès public et a réaffirmé le droit du citoyen de présenter une défense.

Pour faire appliquer cette nouvelle constitution, le gouvernement a promulgué vers le milieu de l'année 1979 une série de nouvelles lois qui comprenaient la première loi pénale du pays, la première loi régissant la procédure pénale et des lois à jour sur les tribunaux et les parquets populaires. Dans le cadre de ce processus, il a été décrété que les tribunaux du pays seraient pratiquement indépendants, ce qui signifie que même si leurs jugements demeuraient fondés sur le droit, ils continueraient à [traduction] « travailler dans un contexte de direction unifiée des comités du parti local ».

Ensuite, en 1996-1997, le gouvernement a présenté une série de modifications au code criminel et à la loi sur la procédure pénale. Ces réformes ont servi à intégrer un certain

nombre de normes internationales bien établies dans le droit chinois et à rendre le processus de justice pénale plus équitable et transparent. Ces dernières années, le seizième et le dix-septième congrès du Parti communiste ont décrété [traduction] « la promotion de l'équité et de la justice dans l'ensemble de la société chinoise » et ont promis de mettre en œuvre la règle de droit, d'améliorer le système juridique et le système judiciaire du pays et de bâtir une société harmonieuse. À compter de 2003, tous les organes de justice du gouvernement ont déployé des efforts concertés pour mettre en œuvre de nouveaux plans de réforme. Par conséquent, de nouvelles modifications au code criminel et à la loi sur la procédure pénale ont été élaborées et instituées.

En mars 2004, le gouvernement a modifié la Constitution de 1979 une deuxième fois. **L'une des modifications de 2004 reconnaissait les droits de la personne comme un principe constitutionnel.** De plus, la résolution de 2006 du Parti communiste chinois sur l'établissement d'une société socialiste harmonieuse d'ici 2020 a pour but [traduction] « d'améliorer encore davantage la démocratie socialiste et le système juridique, de mettre complètement en œuvre la politique qui consiste à gouverner aux termes de la règle de droit, et de respecter et de protéger les droits et les intérêts des gens. » De fait, le gouvernement chinois fait de l'adhésion aux normes des droits internationaux de la personne une priorité, ce qui aidera la Chine à prendre la place qui lui revient comme chef de file des nations au vingt-et-unième siècle. Toutefois, comme il fallait s'y attendre, l'évolution vers l'économie de libre marché s'est accompagnée d'une vague de crimes accrue et de nouveaux genres d'actes criminels. Ainsi, la corruption publique, les crimes économiques, les délits informatiques, le trafic de stupéfiants, le vol qualifié et le meurtre sont beaucoup plus fréquents qu'il y a trente ans et la corruption devient le plus gros obstacle à la mise en œuvre des réformes juridiques et judiciaires adoptées récemment. Dans ce contexte, la lutte contre la corruption est devenue la priorité absolue du Parquet populaire suprême du peuple et de ses partenaires dans le système de justice chinois, ce qui le force à tenter de trouver un équilibre convenable entre le double défi que représentent l'escalade des taux de criminalité au pays et la nécessité d'adopter une approche plus progressive de la justice pénale.

Pour donner une idée de la rapidité du processus de réforme juridique et judiciaire instauré en Chine, le gouvernement a signé et (ou) ratifié au cours des dix dernières années les conventions et les pactes internationaux qui suivent :

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques – le PIRDGP (signé en 1998);
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – le PIDESC (ratifié en 2001);
- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale – la CEDR (adhésion en 1982);
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes – la CEDAW (ratifiée en 1981);
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants – la CCT (ratifiée en 1988);
- la Convention relative aux droits de l'enfant – la CDE (ratifiée en 1992);
- la Convention contre la corruption – la CNUCC (ratifiée en 2006);

- la Convention sur la criminalité transnationale organisée – la CNUCTO (ratifiée en 2003) et ses trois protocoles concernant la traite de personnes, le trafic d’immigrants et le trafic d’armes à feu et de munitions;
- la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d’abus de pouvoir adoptée en 1985 par les Nations Unies.

Les experts du domaine juridique et les décideurs de la Chine jettent actuellement les bases d’une autre ronde de réforme du droit criminel et de la procédure pénale. En outre, les principales institutions judiciaires et les principaux organismes chargés de l’application de la loi du pays, à savoir le Tribunal populaire suprême (TPS), le Parquet populaire suprême du peuple (PPSP), le ministère de la Justice (MJ) et le ministère de la Sécurité publique (MSP), ont mis en œuvre des programmes pluriannuels de renforcement des institutions visant à améliorer leurs systèmes de gestion, à rendre leurs services professionnels, à consolider leurs ententes de responsabilisation et à opérationnaliser les pratiques d’obtention d’un procès équitable aux échelons provincial et local.

Chaque année, tant le Parquet populaire suprême du peuple que le Tribunal populaire suprême doivent faire rapport au Congrès national du peuple (CNP) des résultats qu’ils ont obtenus sur le plan de la mise en œuvre de leurs plans. Voici certaines des réformes les plus importantes :

- les améliorations au régime d’examen de la peine de mort, qui ont permis de réduire considérablement le nombre des sanctions de peine de mort;
- une protection accrue des droits de l’accusé au stade de l’enquête précédant l’instruction;
- l’instauration de règles contre la torture et l’enregistrement sur bandes vidéo des interrogatoires;
- beaucoup plus d’efforts pour lutter contre la corruption et le crime organisé transnational;
- l’instauration d’un système de surveillance communautaire de la procédure en première instance.

5. Brève description des deux plus récents projets du CIRDC en Chine

Cette année, le CIRDC met fin à deux grands projets de réforme de la justice pénale en Chine. Les deux ont fait beaucoup de chemin dans leurs quatre brèves années d’histoire. e

- le Projet de mise en œuvre des normes internationales dans le domaine de la justice pénale en Chine;
- le Projet de coopération Canada-Chine en matière de réforme des parquets populaires.

(a) Le Projet de mise en œuvre des normes internationales dans le domaine de la justice pénale en Chine

L'un des principaux éléments qui sous-tendent le processus de réforme judiciaire en Chine est le rôle joué par les groupes de recherche juridique dans les principaux instituts universitaires du pays, dont bon nombre entretiennent des liens étroits avec les décideurs du Parquet populaire suprême du peuple et du Tribunal populaire suprême. Les projets du CIRDC se sont révélés très utiles au PPSP et au TPS dans leurs initiatives de réforme en menant des recherches appliquées sur les conditions locales, en documentant les expériences des autres pays et en fournissant des arguments de nature juridique et une analyse des normes et des conventions internationales.

C'est là que le PMONIIPC est entré en jeu. Grâce à des liens entre le CIRDC au Canada et le Centre pour le droit pénal et la justice criminelle (CDPJC), le Centre de recherche sur la jurisprudence criminelle (CRJC) et la Société chinoise des prisons (SCP) en Chine, le projet a créé une plateforme de recherche et de dialogue entre les groupes de réforme judiciaire au sein des deux pays et entre ceux-ci. Le projet a pu contribuer à rehausser la capacité des juristes chinois et des fonctionnaires judiciaires d'exposer, d'analyser et de publiciser les grandes questions de réforme liées au système de justice pénale de la Chine.

Le PMONIIPC se concentrait sur les droits juridiques dans le domaine de la justice pénale liée au PIRDCP, de la coopération internationale liée aux normes de la CNUCTO et de la CNUCC, et aux services correctionnels communautaires liés aux normes des Nations Unies et à certains services correctionnels communautaires. Ensemble, le projet et ses projets prédécesseurs :

- ont élaboré 15 séries de recommandations de réforme législative et politique;
- ont parrainé 150 séminaires, conférences, ateliers, congrès, voyages d'études et consultations;
- ont fait appel à plus de 10 000 fonctionnaires judiciaires, juges, procureurs, policiers, agents des services correctionnels, avocats de l'aide juridique, professeurs de droit et étudiants à l'université de la Chine;
- ont distribué plus de 50 000 copies des ouvrages subventionnés par le projet à des organismes nationaux et locaux, des facultés de droit et des instituts de recherche.

Bien que l'impact attribué à un projet à donneur unique comme le PMONIIPC contredise les multiples contributions et conditions nécessaires à une réforme d'un système juridique/judiciaire aussi imposant que celui de la Chine, le PMONIIPC a pu néanmoins soutenir ses organisations partenaires de la Chine pour :

- publier deux livres importants de conclusions de recherches en matière de comparaisons et d'enquêtes sur les normes relatives aux procès équitables;
- élaborer des recommandations sur la modification du droit criminel et de la procédure pénale;
- formuler un ensemble de recommandations sur les exigences de mise en œuvre de la CNUCTO et de la CNUCC;

- exercer une influence sur la décision du PPSP de modifier les procédures d'appel et d'approbation des sentences de peine de mort et élaborer des options de prévention des exécutions faites à tort;
- élaborer des options de réforme du système de rééducation de la main-d'œuvre du pays;
- introduire et élaborer des modèles de services correctionnels communautaires et élargir le système de services correctionnels communautaires à 16 provinces de la Chine;
- publier deux ouvrages sur le concept de l'évaluation des risques chez les détenus et de la libération anticipée des prisonniers.

(b) Le Projet de coopération Canada-Chine en matière de réforme des parquets populaires (PCCCRPP)

Le système de justice du Canada n'a rien d'équivalent au Parquet populaire suprême du peuple (PPSP) de la Chine. C'est à la fois l'institution de poursuite la plus élevée en Chine et l'institution de surveillance judiciaire de l'État. En d'autres termes, cette institution est chargée non seulement de diriger la prestation de services de poursuite par des parquets populaires locaux, mais également de régler les cas de corruption, d'exercer une fonction de surveillance de la procédure des tribunaux, des activités dans les prisons, des procédures d'arrestation et d'enquête de la police et des programmes du ministère de la Justice, et des ententes sur l'entraide juridique conclues avec d'autres pays. Cette institution relève directement du Congrès national du peuple et est membre du groupe de direction sur la réforme judiciaire

Le Projet de coopération Canada-Chine en matière de réforme des parquets populaires est l'un des principaux acteurs dans le processus de réforme judiciaire de la Chine et l'atteinte de ses objectifs représentait un défi de taille. Ce Projet avait pour but d'aider le PPSP à : (i) accroître sa capacité de surveillance pour appliquer des normes nationales en matière de poursuites; (ii) effectuer des révisions à la jurisprudence et à la loi sur la procédure pénale; (iii) accroître sa capacité de porter des affaires de corruption en justice; (iv) améliorer les normes d'application des lois; (v) améliorer la procédure préalable à l'instruction et la supervision des pratiques d'enquête criminelle; (vi) améliorer les systèmes opérationnels des parquets populaires; (vii) adopter un environnement plus favorable à l'indépendance des parquets populaires; (viii) en venir à un professionnalisme renouvelé chez les procureurs; et à (ix) améliorer l'intégration des enjeux liés aux rapports sociaux entre les sexes et le traitement des crimes transnationaux impliquant des femmes. Pour faciliter ces processus de réforme, le PCCCRPP appuyait la recherche conjointe, les voyages d'études, l'assistance technique, l'élaboration de programmes et la formation conjointe, les ateliers et les séminaires et la diffusion de renseignements.

La mise en œuvre du PCCCRPP a débuté en avril 2004. Elle doit prendre fin en septembre de cette année. Pour évaluer les résultats obtenus par le projet au cours de ses quatre ans d'existence, le PPSP et le CIRDC ont entrepris l'évaluation conjointe d'un projet qui englobait un sondage d'opinion s'adressant aux participants au projet et ont

tenu conjointement une réunion de fin de projet pour faire le point. Voici un résumé des conclusions tirées de cet exercice :

- Au cours des trois dernières années, le PPSP a mis en œuvre 34 mesures de réforme; il a notamment mis à l'essai avec succès un système de responsabilisation des citoyens relativement à la conduite des parquets populaires locaux et a établi une présentation type de dépôt des dossiers à des fins d'enquête.
- Le PPSP a maintenant la capacité d'intenter chaque année des poursuites dans plus de 20 000 dossiers de détournement et de corruption.
- Au cours des cinq dernières années, le PPSP a mis en place un nouveau système de classification des emplois, a mis en œuvre un système unifié d'examen en vue du recrutement de nouveaux procureurs et un système de gestion du personnel fondé sur le rendement et a considérablement accru la proportion d'employés du PPSP qui possèdent un diplôme en droit.
- En 2007, le PPSP a joué un rôle clé dans l'établissement de l'Association internationale des Autorités Anti-Corruption.
- Le CCRCPC a exercé 37 activités liées au projet.
- Dix articles sur le système canadien de justice pénale rédigés par deux journalistes chinois ont été publiés dans le *Prosecutorial Daily*, qui compte un lectorat de 220 000 procureurs.
- Quatre-vingt-huit représentants du PPSP sont venus au Canada dans le cadre de 10 voyages d'études différents et ont des rapports sur les leçons tirées portant sur des sujets comme la gestion des systèmes de poursuite, les enquêtes et les poursuites sur le crime organisé, la surveillance des institutions financières et les poursuites relatives à des crimes financiers, la surveillance et la supervision des activités policières et la promotion de procès justes pour les groupes vulnérables.
- Douze chercheurs du PPSP ont bénéficié du mentorat de la Faculté de droit de l'Université de Victoria pour rédiger des documents de recherche intitulés *The Supervision over Investigation Methods: A comparative Study on Canadian and Chinese Law Practices* et *A review of Plea Bargaining in Canada and Some Suggestions to Establish this Mechanism in the Criminal Justice System*, qui ont été passés en revue par le département de la recherche sur la politique juridique du PPSP.
- Des experts canadiens du domaine juridique ont donné des conférences dans cinq provinces différentes à plus de 2 000 procureurs pour les aider à adhérer au processus de réforme.
- D'après le sondage de fin de projet, les personnes ayant participé aux activités du projet estimaient que les thèmes couverts par le processus de réforme chinois étaient pertinents et ont contribué au développement de la capacité professionnelle.
- Les projets du PMONIJPC et du PCCCRPP ont fourni à plus de 200 représentants du gouvernement canadien et universitaires une occasion de prendre part à un dialogue sur la règle de droit et les droits de la personne avec leurs homologues chinois.

6. L'importance de l'engagement pour le processus de changement pour le Canada et la Chine

Le Canada a commencé en 1982 à fournir de l'aide en matière de développement à la Chine, soit seulement cinq ans après la fin officielle de la révolution culturelle. Au cours de cette période (de 1980 à 1987), la Chine progressait de façon importante vers le remplacement de la *règle des hommes* par la *règle de droit*. En reconnaissance des premières mesures importantes prises par le gouvernement chinois au cours des années 1980 pour mettre en place un régime juridique viable et pour rendre le gouvernement et les tribunaux responsables d'une norme objective, l'ACDI a lancé en 1995 un programme dans le secteur de la gouvernance axé sur la règle de droit et les droits de la personne. Ces deux jalons dans les relations entre la Chine et le Canada signifient que le Canada dialogue depuis longtemps et de façon continue avec la Chine dans les domaines de la coopération au développement et de la règle de droit et des droits de la personne, depuis plus longtemps qu'avec tout autre pays occidental. Dans le nouveau monde de la *non polarité* et avec la croissance de la Chine, il serait téméraire de mettre de côté cet avantage comparatif.

Bien que le Canada et la Chine aient des histoires différentes sur le plan de la règle de droit et des droits, l'expérience vécue par le CIRDC en Chine révèle que le solide lien pragmatique qui existe en Chine entre les droits et les intérêts des gens signifie qu'il y a largement place à l'engagement entre les groupes d'experts des deux pays relativement à l'apprentissage mutuel des droits de la personne. En outre, il y a de plus en plus d'occasions de se prononcer en faveur de la protection des droits au fur et à mesure que les interconnexions mondiales s'intensifient et que la Chine signe de plus en plus de conventions sur le commerce international, les droits de la personne et la règle de droit.

Les histoires suivantes tirées du récit du programme du CIRDC illustrent la mesure dans laquelle un dialogue ouvert sur la règle de droit et les droits peut être fructueux s'il se déroule dans une ambiance de respect mutuel qui favorise un équilibre entre la compréhension et les critiques.

Première histoire : Établir des capacités de lutte contre la corruption. La lutte contre la corruption constitue une priorité absolue du gouvernement de la Chine. Il n'était donc pas étonnant que la première visite pédagogique de fond faite sous les auspices du PCCCRPP ait été réalisée en 2004 par le Bureau de la lutte contre la corruption du PPSP. Le groupe s'est concentré sur le cadre législatif canadien de lutte contre les infractions de corruption, sur les aspects nationaux et internationaux de la corruption, sur le produit de la corruption et sur l'extradition et l'entraide juridique. Ce premier voyage d'études réussi a été suivi par un ensemble d'ateliers plus ciblés, de voyages d'études et de recherches conjointes sur le blanchiment d'argent, la supervision des institutions financières et la surveillance des crimes financiers et la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption. À quelle fin? Lors d'une réunion de planification de projet tenue en 2006, le directeur du Bureau de lutte contre la corruption du PPSP a annoncé publiquement qu'il avait entièrement restructuré le Bureau dans le même sens

que le modèle intégré de contrôle des activités criminelles qu'il a appris à connaître lorsqu'il était au Canada en 2004.

À un niveau supérieur, le CIRDC a commencé en 2004 à soutenir le Bureau des affaires étrangères du PPSP afin qu'il dirige l'établissement d'une Association internationale des Autorités Anti-Corruption (AIAAC) sous les auspices des Nations Unies. Deux ans plus tard, soit en octobre 2006, s'est tenue la première assemblée générale de l'AIAAC à Beijing. Quelque 1 300 délégués de 137 pays y ont participé et le président Hu Jintao y a prononcé une allocution. Le Secrétariat de l'AIAAC se trouve à Beijing et le gouvernement chinois acquitte des frais de fonctionnement.

Et finalement, dans le cadre d'une démarche ascendante, le CIRDC s'est associé au Centre de recherche sur la jurisprudence criminelle (CRJC) pour effectuer de la recherche sur l'élaboration d'options juridiques et politiques de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et de la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée (CNUCTO) dont la Chine est signataire. Quatre publications sont nées de ces recherches : *A Comparative Study of Financial Crimes*; deux chapitres d'un livre intitulé *Recent Development of Criminal Procedure Law Outside Mainland China in the 21st Century*; *The UNCAC and the Improvement of Chinese Criminal Law*; et *A Study on the Issues of Implementing the UNTOC*. Les deux dernières de ces publications renferment des recommandations détaillées adressées au gouvernement qui portent sur la mise en œuvre de conventions.

Deuxième histoire : La notion de services correctionnels communautaires. Le ministère de la Justice de la Chine a été exposé pour la première fois à la notion de services correctionnels communautaires en 1998 lorsqu'une délégation de la Société chinoise des prisons (SCP) a visité des prisons au Canada et a tenu des discussions avec des représentants de Service correctionnel du Canada (SCC) et de la Commission nationale des libérations conditionnelles sur les systèmes correctionnel et de mise en liberté sous condition. En 1999, la municipalité de Shanghai a pris une mesure audacieuse en pilotant un programme de services correctionnels communautaires sur une base restreinte. La Chine est devenue membre de l'Association internationale des affaires correctionnelles et pénitentiaires (AIACP) en 2000. En 2002, sur la base du succès de l'expérience de Shanghai et grâce à l'appui obtenu dans le cadre d'autres consultations avec la SCP et le SCC, le MJ était déjà prêt à élargir son programme de services correctionnels communautaires à six provinces et municipalités. Le dialogue entre la SCP et le SCC s'est poursuivi en mettant davantage l'accent sur la gestion du risque dans le milieu des services correctionnels. En 2006, une délégation de la SCP a participé à une conférence du SCC intitulée *Les pratiques efficaces pour la réinsertion sociale des délinquants à risque élevé*. Ont récemment été publiés deux livres diffusant de nouvelles connaissances sur les services correctionnels communautaires auprès des gestionnaires de prisons en Chine. Ce sont : *Risk Assessment and Risk Management – A Canadian Criminal Justice Perspective* et *An Overview of Community Corrections in China and Canada*. Les programmes de services correctionnels communautaires fonctionnent maintenant dans 18 provinces de la Chine. Il y a 670 prisons en Chine qui accueillent une

population de 1,5 million de détenus. La SCP continue d'encourager la recherche sur la possibilité d'élaborer une loi nationale sur les services correctionnels communautaires.

Troisième histoire : La prestation de services d'aide juridique. Bien que la loi chinoise ait établi l'existence des avocats commis d'office et payés par l'État en 1980, ce n'est qu'en 1994 que le ministère de la Justice a annoncé son intention d'instituer un régime d'aide juridique. Déjà, en 1995, le ministère a établi le premier centre d'aide juridique au pays à Guangzhou et a constitué un groupe de travail chargé de créer un Centre national d'aide juridique. Pour donner suite à une demande du MJ, l'ACDI a chargé par contrat le CIRDC d'aider le ministère à mettre en place le cadre juridique de son programme d'aide juridique. Au cours de 1998 et de 1999, le CIRDC a été l'hôte d'un voyage d'études de hauts fonctionnaires du MJ au Canada, a appuyé des enquêtes sur place dans neuf provinces de la Chine, a financé la traduction de documents législatifs sur l'aide juridique provenant de 15 administrations, a organisé un symposium sur les régimes d'aide juridique canadiens à Beijing, a produit deux publications sur l'aide juridique en langue chinoise et a aidé le MJ à piloter une loi sur l'aide juridique locale dans la ville de Hangzhou. Dès 1999, plus de 600 centres d'aide juridique traitant plus de 60 000 dossiers annuellement et donnant des conseils de nature juridique à plus de 800 000 personnes étaient déjà en opération dans toute la Chine. En outre, la loi sur la procédure pénale et la loi régissant les avocats avaient été révisées pour prendre en compte le concept d'aide juridique.

Pour faire suite à ces premiers travaux, en 2003, l'ACDI a confié par contrat à l'Association du Barreau canadien le mandat de mettre en œuvre un Projet d'aide juridique et de services juridiques communautaires avec le Centre national d'aide juridique dans le but de consolider le régime d'aide juridique du pays. En 2006, le système juridique de la Chine a traité 318 514 dossiers et a offert des services d'aide juridique à 3 193 801 personnes. Le CIRDC poursuit son dialogue avec la Chine sur le traitement équitable des groupes vulnérables en vertu de la loi dans le cadre de son projet avec le Parquet populaire suprême du peuple.

Quatrième histoire : Réduire le recours à la peine de mort. L'un des principaux sujets de discussion entre le CIRDC et ses deux instituts de recherche universitaire partenaires, le CRJC et le CDPJC, a été la réduction du recours à la peine de mort. En juin 2006, le CRJC a fait office d'organisme hôte du Symposium conjoint Canada-Chine sur la réforme de la justice pénale. Ce symposium avait pour but de tenir lieu de tribune utile pour les partenaires du Canada et de la Chine impliqués dans trois projets sur la règle de droit qui étaient financés par l'ACDI afin de tenir un dialogue sur les questions de réforme judiciaire du point de vue des tribunaux, de la poursuite et de la défense. L'un des sujets qui devait être abordé était la peine de mort. Cependant, il a été retiré à la dernière minute par le Canada par respect pour la sensibilité des Chinois. Toutes les personnes présentes étaient donc surprises que le vice-président du Tribunal populaire suprême décide, dans ses remarques d'ouverture du symposium, de mettre l'accent sur la nécessité pour la Chine d'adapter son approche à la question de la peine de mort qui peut être imposée. Compte tenu de ces observations, le CRJC a organisé rapidement pour le lendemain un atelier de suivi sur la peine de mort comprenant une discussion sur la

nécessité de réformer les peines en Chine, sur la peine de mort qui peut poser problème en coopération internationale, sur les solutions de rechange à la peine de mort et sur les condamnations injustifiées. Un compte rendu des délibérations au cours de l'atelier a plus tard été affiché sur le site Web du CRJC.

En octobre 2006, le Comité permanent du Congrès national du peuple a adopté une résolution modifiant la loi organique des tribunaux pour rendre obligatoire la révision par le Tribunal populaire suprême de toutes les sentences de peine de mort. Au surplus, pour faire diminuer la possibilité de condamnations injustifiées dans les cas de crimes punissables de mort, le Parquet populaire suprême du peuple a produit une nouvelle interprétation judiciaire exigeant que les dossiers de peine de mort qui sont en appel soient entendus par des tribunaux d'appel dans le cadre de procès publics plutôt que par l'examen de la preuve documentaire. Tout indique que bien que ces deux mesures occasionnent des problèmes administratifs, elles ont pour effet de faire diminuer le nombre d'exécutions dans le pays. Le débat porte maintenant sur la réduction accrue de ce nombre en restreignant la peine de mort aux seuls crimes avec violence.

L'expérience du Canada nous enseigne que la réforme du droit et l'observation des normes qui s'appliquent aux droits internationaux de la personne sont des tâches complexes et fastidieuses. C'est également ainsi en Chine, quoique le processus de changement qui a cours en ce moment est aussi rapide qu'il a pu l'être ailleurs. En d'autres termes, bien que l'engagement soit très positif, il n'est pas porteur de résultats immédiats ou nécessairement prévisibles. Un nouvel ouvrage d'un auteur canadien intitulé *Getting to Maybe* se vend maintenant dans les librairies canadiennes. Il porte sur les difficultés d'instaurer des changements d'ordre social dans des situations complexes. Le processus de réforme juridique en Chine et le dialogue entre le Canada et la Chine sur la règle de droit et les droits de la personne qui l'accompagnent se range certes dans cette catégorie d'une entreprise incertaine. Cependant, pour citer la conclusion de cet ouvrage, [traduction] « Nous en sommes à un carrefour. Nous sommes sur le point de parvenir à quelque chose. Certaines choses peuvent être faites pour modifier le résultat final. »

7. Le modèle d'engagement CIRDC/PPSP/CDPJC/CRJC/SCP

Un certain nombre de caractéristiques du modèle du CIRDC font en sorte qu'il fonctionne comme outil d'engagement en matière de règle de droit et de droits de la personne dans le contexte de la Chine.

a) **Spécificité et connectivité institutionnelles** : Le CIRDC a le mandat précis de promouvoir les droits de la personne, la règle de droit, la démocratie et la saine gestion dans le domaine de la réforme du droit criminel et de la politique de justice pénale. En raison de la composition de son conseil, il est relié à un vaste échantillonnage des principaux intervenants en matière de justice pénale au Canada. De plus, en raison de son affiliation aux Nations Unies, il est également lié à la communauté internationale de la justice pénale. Ces liens confèrent au CIRDC de la crédibilité aux yeux de ses partenaires de la Chine.

b) **Continuité et résistance** : Bien que les relations du CIRDC avec la Chine aient été établies en fonction des projets, le CIRDC a été en mesure d'y fonctionner sans interruption depuis 1995. Il a ainsi pu cumuler une compréhension directe du système judiciaire de la Chine et de ses mécanismes de changement et tisser des relations de confiance avec ses partenaires chinois sur la base d'une certaine forme d'empathie qui est précieuse en soi.

c) **Un antidote à l'asymétrie** : Il n'existe pas d'équivalent au Parquet populaire suprême du peuple au Canada, où ces responsabilités et ces obligations sont réparties entre plusieurs ministères et des administrations fédérales et provinciales. Cela signifie que la notion de jumelage un-un comme dans le cas des institutions du Canada et de la Chine pose de graves problèmes. Par hasard, comme le CIRDC est une institution à multiples intervenants, il peut combler la multitude de besoins de renforcement des institutions et réduire l'« écart asymétrique ».

d) **Dialogue vertical et horizontal** : Dans le cadre du PMONIIPC, le CIRDC travaille horizontalement d'institution à institution avec deux groupes universitaires de réflexion et une association professionnelle d'un ministère. Dans le cas du PCCCRPP, il agit comme lien horizontal entre le PPSP et plusieurs ministères nationaux et provinciaux chargés de la justice pénale. Le fait de travailler horizontalement dans les domaines gouvernemental et universitaire signifie également que le PCCCRPP a pu établir des liens verticaux dans la communauté chinoise de la justice pénale entre le milieu universitaire et le gouvernement, ce qui se révèle particulièrement utile dans le contexte de la Chine, dans le cadre duquel ces deux volets orientent ensemble le processus de réforme.

e) **Partie de l'approche par programme** : Le PCCJP et le PCCCRPP ne sont pas des projets autonomes. Ils s'inscrivent plutôt dans un programme exhaustif de gouvernance de l'ACDI centré sur des programmes relatifs à la règle de droit et aux droits de la personne auxquels prennent part le Centre de recherche sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa, l'Institut national de la magistrature, le CIRDC et l'Association du Barreau canadien, pour le Canada, et le centre international de recherches en droits de la personne de l'Université de Beijing, le ministère de la Justice, le Congrès national du peuple, le Parquet populaire suprême du peuple et le Tribunal populaire suprême, pour la Chine. Au cours des cinq dernières années, les membres de ce groupe de partenaires de projet se sont rencontrés un certain nombre de fois, ce qui s'est révélé utile pour favoriser un dialogue entre participants aux projets.

f) **Les liens de l'ACDI avec d'autres ministères** : Le recours au CIRDC pour mettre en œuvre le PCCCRPP constitue une façon efficace et efficiente pour l'ACDI de coopérer efficacement avec un groupe d'autres ministères pour exécuter un projet de gouvernance qui requiert une combinaison de compétences en gestion de projet et de compétences sectorielles.

g) **Un partenariat ONG-secteur privé** : De fait, le CIRDC met en œuvre à la fois le PMONIJPC et le PCCCRPP de concert avec GeoSpatial/SALASAN, une société d'experts conseils en développement international basée à Victoria, et la Continuing Legal Education Society of British Columbia. Ce partenariat combine les compétences du CIRDC dans les domaines du droit criminel et de la politique sur la justice pénale, le savoir-faire de SALASAN en gestion fondée sur les résultats et en renforcement d'institutions et les compétences éducatives de la Continuing Legal Education Society.

8. Conclusion

Sur la foi des treize ans d'expérience du CIRDC en matière de programmes établis en collaboration en Chine, nous croyons qu'il existe cinq motifs pour lesquels l'engagement avec la Chine sur les questions de droits de la personne fonctionne. Premièrement, la Chine s'est engagée à transformer son régime juridique et judiciaire dans le contexte de ses efforts visant à se joindre à la collectivité internationale. La Chine est donc motivée à s'engager. Deuxièmement, le processus de changement en Chine établit un équilibre entre l'apprentissage à partir d'expériences endogènes et l'apprentissage à partir de l'expérience d'autrui, qui fournit une multitude de points d'accès à l'engagement. Troisièmement, quoique les traditions de la Chine et du Canada dans les domaines de la règle de droit et des droits de la personne soient très différentes, il existe suffisamment de secteurs d'intérêts partagés pour en venir à un dialogue productif sur les droits sur la base d'un intérêt et d'un apprentissage mutuels. Quatrièmement, les deux pays possèdent la capacité de tisser, de gérer et de maintenir une relation de coopération basée sur le respect mutuel. Et cinquièmement, l'impératif de l'engagement entre les deux pays croît au fur et à mesure que le processus de mondialisation s'accélère.

Le Canada tire certaines possibilités et certains avantages de ces programmes de réforme juridique et judiciaire en coopération. Les avantages qui découlent d'un engagement soutenu comprennent une meilleure compréhension du régime juridique, des processus et des priorités en matière de réformes, les liens directs et solidaires de coopération internationale, en particulier pour les groupes chargés des poursuites et de l'application de la loi, un réseau élargi de compétences et de possibilités en vue de la lutte contre la corruption et le crime, ainsi que des débouchés commerciaux plus sûrs et accrus. Le Canada possède vingt-cinq ans d'histoire en matière d'aide au développement fournie à la Chine. La Chine s'étant élevée au rang des puissances mondiales, la relation entre la Chine et le Canada ne doit plus être définie suivant ces termes. Cependant, cela ne signifie pas que le capital social accumulé entre les deux pays au cours de ces vingt-cinq ans devrait être abandonné. Des liens comme ceux que le CIRDC a facilité entre les communautés juridiques et judiciaires des deux pays doivent être utilisés comme plateforme de transition vers un dialogue plus mûr entre égaux.