Le rôle des tribunaux administratifs dans les litiges entre les citoyens et le gouvernement chinois

Dans les années 1990, les chambres ont surtout protégé l'autonomie commerciale

Robert Heuser

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/152>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 août 2003
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Robert Heuser, « Le rôle des tribunaux administratifs dans les litiges entre les citoyens et le gouvernement chinois », *Perspectives chinoises* [En ligne], 78 | juillet-août 2003, mis en ligne le 02 août 2006, consulté le 04 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/152>

Ce document a été généré automatiquement le 4 mai 2019.

© Tous droits réservés

Le rôle des tribunaux administratifs dans les litiges entre les citoyens et le gouvernement chinois

Dans les années 1990, les chambres ont surtout protégé l'autonomie commerciale

Robert Heuser

NOTE DE L'ÉDITEUR

Traduit de l'anglais par Leïla Choukroune

- 1 Les procédures de dépôt des plaintes et de résolution des litiges ont connu une évolution marquante en Chine depuis le lancement, il y a près d'un quart de siècle, de la politique de réformes et d'ouverture. Les méthodes anciennes n'ont en rien disparu, mais de nouveaux mécanismes sont nés et occupent progressivement une place plus significative¹. Ces changements ne concernent pas seulement les litiges civils ou commerciaux, mais également des différends qui opposent citoyens ou entreprises chinois aux institutions administratives.
- 2 Que les tribunaux soient directement impliqués dans la résolution de ce type de conflit apparaît comme l'un des phénomènes les plus surprenants de la Chine d'aujourd'hui. Les administrés recourent peu à cette forme de justice : seulement 2% des six millions de cas que les tribunaux chinois ont eu à traiter en 2002 se rapportaient à un différend entre un citoyen et une administration². Toutefois, l'accès aux tribunaux des personnes lésées par une décision administrative a enrichi la culture juridique chinoise d'un nouvel ingrédient : le traditionnel et apparemment immuable credo socialiste *guan guan min* ou « gouvernement du peuple par l'administration » a été remplacé par une tentative – toute modeste soit-elle – visant à rendre l'administration responsable devant le peuple (*min gao guan*)³.

- 3 L'idée de stabilité sociale a néanmoins prévalu dès le tout début d'une réflexion sur la possibilité de concevoir un système de justice administrative. En 1987, un chercheur chinois attribuait deux fonctions principales au futur système de résolution des litiges administratifs :
 - Atténuer les ressentiments et apaiser les mécontentements de la société en fournissant des remèdes plus efficaces que la méthode traditionnelle du *shangfang* ou *laifang-laixin* (porter plainte et solliciter l'aide de l'autorité la plus haute en effectuant des visites ou en envoyant des courriers). En d'autres termes, grâce une procédure adaptée à la demande d'une personne lésée par une décision administrative, les tribunaux pourraient alléger le poids de la frustration née de l'idée selon laquelle « s'il est tout simplement normal que les officiels puissent demander des comptes aux citoyens, il n'existe pas de moyens efficaces pour obtenir le résultat inverse » (*guan gao min yige zhun, min gao guan mei you men*).
 - Parvenir à unifier le système juridique et protéger ainsi l'efficacité de l'administration, en contrôlant et en corrigeant les activités illégales des institutions de l'Etat par un organe spécifique et indépendant⁴.
- 4 A l'issue de quelques années d'expérimentation assez limitée, un véritable tournant dans la résolution des litiges administratifs a eu lieu en 1987, lors de l'entrée en vigueur de la loi sur les sanctions administratives. Dans la mesure où les cas de détentions policières mais aussi plus spécifiquement les amendes sont légion, les dispositions de cette loi, notamment son article 39, permettent à une personne condamnée et qui conteste cette décision de porter l'affaire devant un tribunal, ce qui ouvre la voie à un contrôle juridictionnel des actes de l'administration relatifs à la vie quotidienne de la population. Aujourd'hui encore, l'expression « *min keyi gao guan* » se rapporte très largement à l'acte d'engager des poursuites contre la police lorsque celle-ci est soupçonnée d'avoir imposé une sanction administrative illégale.
- 5 L'importance qu'a accordé le gouvernement chinois à la justice administrative a été soulignée, en novembre 1988, par la publication du projet de loi de procédure administrative, alors que l'on avait seulement eu recours à une telle pratique par deux fois dans toute l'histoire législative de la République populaire de Chine, dans le cas des projets de Constitution de 1954 et de 1982.
- 6 Quand la loi de procédure administrative fut finalement promulguée en 1989 et entra en vigueur en octobre 1990, les compétences des tribunaux s'élargirent considérablement en matière administrative. Les « interprétations » progressistes de la Cour suprême en 1991 et 1999 allèrent, elles aussi, contribuer à approfondir ces compétences.
- 7 Nous allons, dans les pages qui vont suivre, commencer par décrire la structure de base et les caractéristiques qui fondent le système de règlement des litiges administratifs établi par la loi de 1989 et les interprétations de la Cour suprême, puis analyser les principaux types de différends administratifs que l'on rencontre en Chine, et enfin mettre en lumière les réalisations, mais aussi les problèmes rencontrés par les tribunaux dans la résolution des conflits juridictionnels entre la société et l'administration.
- 8 Le cœur de tout système de justice administrative réside dans l'étendue des voies de recours ainsi que des compétence des tribunaux. Le législateur se doit de répondre à la question suivante : qui peut contester une décision administrative et de quel type de décision s'agit-il ? Dans les pays de droit continentaux à l'image de la France et de l'Allemagne, « l'accès aux tribunaux administratifs est ouvert à tous les types de différends relevant du droit public » et donc à tous les litiges opposant des citoyens au

gouvernement du moment que le plaignant affirme que l'acte de l'administration contesté attente à ses droits⁵. La loi de procédure administrative chinoise ne dispose pas d'une clause générale similaire, mais opte pour une approche consistant à n'isoler qu'un certain type « d'actes administratifs concrets » (*juti xingzheng xingwei*), c'est-à-dire des actes concernant une personne bien spécifique en dehors de l'administration. Ces actes de l'administration susceptibles de contrôle sont énumérés dans la section 1 de l'article 11 de la loi de procédure administrative alors que la section 2 dispose dans une clause, suffisamment vague pour être englobante, que d'autres textes peuvent permettre à différents types d'actes administratifs concrets d'être l'objet de recours devant les tribunaux. Cette liste énumère les catégories dont on peut penser qu'elles représentent des types de conflits opposant la société à l'administration et susceptibles d'être résolus par une décision de justice :

- les sanctions administratives (*xingzheng chufa*), telles que la détention, les amendes, les révocation de permis ou les suspensions de production ou d'activités commerciales ;
 - les mesures administratives obligatoires (*xingzheng qiangzhi cuoshi*) comme les restrictions imposées à la liberté personnelle (à l'instar de la détention pour enquête) ou au transfert des biens (comme la mise sous séquestre ou le gel des biens) ;
 - les actes de l'administration portant atteinte à l'autonomie commerciale légale (*jingying zizhuquan*) et ouvrant la voie à des poursuites judiciaires contre les agences qui interfèrent illégalement dans les activités et la gestion des entreprises ;
 - le refus par l'administration de délivrer une licence ou un permis, par exemple une licence commerciale ;
 - le refus d'un organe administratif de remplir ses obligations légales, telles que protéger les droits de la personne ou les droits de propriété ;
 - l'incapacité de payer les retraites ;
 - la demande d'un organisme administratif de remplir des obligations contraires à la loi, ce qui signifie que toutes les obligations imposées doivent avoir une base légale.
- 9 Aux termes de la clause fourre-tout de l'article 11, section 2, les tribunaux « peuvent également accepter d'autres cas de litiges administratifs indiqués par la loi ». Le seul exemple trouvé ne concerne cependant que le règlement relatif aux notaires promulgué par l'Assemblée populaire provinciale du Sichuan. Selon ce règlement, les décisions notariales (par exemple, l'authentification d'un testament) sont soumises à un contrôle juridictionnel, nonobstant le fait que le règlement national sur les notaires promulgué par le Conseil des affaires d'Etat ne contienne pas une telle disposition.
- 10 Selon le droit chinois, ces décisions ou ces actes administratifs concrets peuvent potentiellement faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, c'est-à-dire que les différends qui sont susceptibles d'en découler peuvent être résolus par un tribunal. Comme ces décisions sont tous liés aux droits de propriété (*caichanquan*) et aux droits de la personne (*renshenquan*), les autres types de conflits existant entre les citoyens et l'administration – sans lien aucun avec les *renshenquan* ou les *caichanquan* – ne peuvent être résolus par les tribunaux.
- 11 Pour savoir quels sont les domaines dans lesquels les tribunaux ne peuvent jouer aucun rôle dans le règlement des différends entre la société et l'administrations, il suffit de se référer au second chapitre de la Constitution chinoise, intitulé « droits et devoirs fondamentaux du citoyen », et de comparer les droits dont il y fait état avec ceux énumérés dans la loi de procédure administrative. On découvrira alors que les interférences des administrations visant à restreindre l'exercice des libertés d'expression,

de rassemblement, de publication, d'association, de manifestation et de croyance religieuse tout comme les atteintes au droit au travail ou au droit à l'éducation, ne rentrent pas dans le champ d'application (*shou'an fanwei*) de la loi de procédure administrative.

- 12 Depuis le promulgation de cette loi, des efforts ont été réalisés pour adapter celle-ci aux conflits actuels, en clarifiant les compétences légales des tribunaux et en étendant les catégories de personnes susceptibles d'engager des poursuites et les types d'organisations pouvant faire l'objet de telles poursuites.
- 13 Ainsi, dans son « opinion » (*yijian*) de 1991 relative à « l'application de la loi de procédure administrative », la Cour suprême a précisé que certaines décisions de police que les tribunaux avaient hésité à accepter car relevant « de la détention pour enquête » (*shourong shencha*) et de la « rééducation par le travail » (*laodong jiaoyang*), tout comme les décisions rendues par l'administration en matière de contrôle des naissances, étaient couvertes par la loi de procédure administrative. Cette opinion de la Cour suprême a par ailleurs permis de clarifier le statut des décisions de l'administration relatives aux droits de propriété foncière et de propriété des ressources minérales puisqu'il a été déterminé que les décisions en cette matière étaient bien soumises au contrôle des tribunaux.
- 14 Au travers de son « interprétation » (*jieshi*) de 1999 de la loi de procédure administrative, la Cour suprême a continué à renforcer l'édifice de la justice administrative en définissant la capacité d'agir du plaignant comme du défendeur. Aux termes de cette loi, une personne dispose de la capacité à entamer une action en justice contre une administration si elle soutient qu'un acte administratif concret de cette dernière porte atteinte à ses droits et intérêts légaux (*qinfan qi hefa quanyi*)⁶. La Cour suprême a également précisé dans cette interprétation qu'une personne peut avoir un intérêt à agir contre un acte administratif concret qui ne la concerne pas directement (*faliushang de lihaiguanxi*). C'est en particulier le cas dans les problèmes de voisinage (*xianglinquan*) et de respect du droit à une concurrence équitable (*gongping jingzhengquan*). En ce qui concerne ce dernier problème, un tribunal de la province du Fujian a récemment jugé une affaire dans laquelle un plaignant avait engagé une action en justice contre un gouvernement municipal car celui-ci avait demandé à une société appartenant à la municipalité d'allouer de manière préférentielle certains matériaux de base à des usines déterminées. Le tribunal a conclu que ce type de commerce subventionné violait le principe de concurrence équitable et donc portait atteinte au droit du plaignant à l'autonomie commerciale (*jingying zizhuquan*)⁷.
- 15 Les interprétations de 1999 ont également permis de répondre à la question de la qualité du défendeur dans un différend administratif. Aux termes de la loi de procédure administrative, le défendeur n'est autre que l'organe administratif (*xingzheng jiguan*) qui a pris l'acte administratif concret. On a longtemps considéré que les écoles et les universités ne pouvaient recevoir le qualificatif de *xingzheng jiguan*, mais un jugement de l'arrondissement de Haidian à Pékin en est arrivé à des conclusions nouvelles selon lesquelles les universités peuvent bénéficier du statut de défendeur à part entière dans un éventuel litige administratif : « Dans la situation qui prévaut dans la Chine d'aujourd'hui, la loi confère à certaines institutions (*shiye danwei*) et organisations sociales (*shehui tuanti*), bien que celles-ci ne soient pas qualifiées de *xingzheng jiguan*, le droit d'exercer certaines compétences administratives. Les procédures découlant de conflits résultant de l'exercice de fonctions administratives sont de nature administrative et non civile. Si la loi de procédure administrative désigne les défendeurs par l'expression *xingzheng jiguan*

c'est dans le but de maintenir la stabilité sociale quand de tels *shiye danwei* acquièrent la capacité de devenir des défendeurs dans des litiges administratifs »⁸. Les conclusions de ce jugement ont été incluses dans les interprétations de la Cour suprême de 1999 et sont ainsi devenues une partie intégrante du droit généralement applicable.

- 16 Les tribunaux des échelons inférieurs ont même essayé de dépasser le cadre statutaire de la juridiction, de façon à protéger les droits qui ne sont liés ni aux droits de propriété ni aux droits de la personne. En 1997, un tribunal intermédiaire du Fujian jugea l'affaire suivante : un enseignant du primaire avait entamé une action en justice pour annuler une décision du bureau du personnel (*renshiju*) d'une municipalité qui le contraignait à prendre prématurément sa retraite. Il demandait également sa réintégration dans le corps professoral. Le tribunal considéra que cette décision allait à l'encontre du droit constitutionnel du plaignant de travailler (*laodongquan*) et estima qu'il était compétent pour l'annuler.
- 17 La plainte déposée par un étudiant handicapé contre une école privée dont il estimait qu'elle n'avait pas respecté son droit à bénéficier d'un enseignement constitue un cas semblable de conflit juridictionnel dans lequel il est difficile d'établir la compétence de la cour. Le plaignant, souffrant d'un handicap causé par une polio, avait participé à l'examen d'entrée d'une école technique du Henan. En dépit de l'obtention de notes supérieures à celles requises pour intégrer l'école de son choix, il ne fut pas accepté en raison de sa condition physique⁹. Le plaignant affirma alors que l'on avait porté atteinte au droit à l'éducation dont il bénéficie en vertu de la loi de protection des personnes handicapées et entama une action en justice dans le but de voir annulée la décision de l'école. Une fois l'affaire acceptée par le tribunal, l'école revint volontairement sur sa décision et accepta d'intégrer le jeune handicapé.
- 18 Observons de façon plus systématique les différents types de conflits qui relèvent de la compétence des chambres administratives des tribunaux. Dans la seconde moitié des années 1980, quand la loi de procédure administrative était en préparation, les discussions sur la nécessité de rédiger une telle loi se concentraient principalement sur trois domaines très répandus de conflits : les litiges relatifs aux sanctions administratives comme les amendes, les détentions et retraits de permis ; les différends concernant les interférences des cadres locaux dans les contrats de rachat de biens agricoles, les collectes de fonds et les distribution de travaux ; et enfin, les conflits consécutifs à un refus de délivrer une licence commerciale ou à la lenteur de la gestion des candidatures.
- 19 Ces trois domaines de conflits représentent encore aujourd'hui une large part des affaires dont sont saisis les chambres administratives. En 2000, les affaires relatives à la sécurité publique représentèrent environ 15% des 87 000 affaires traitées cette année-là par les tribunaux ; les affaires de gestion foncière représentèrent également 15 % du total. Les problèmes de planification urbaine atteignaient environ 10% des cas, ceux ayant trait à la gestion industrielle, commerciale ou aux impôts 3 à 4 % et enfin, les questions liées au contrôle des naissances et à l'administration de la santé environ 2% ¹⁰.
- 20 Les statistiques chinoises disponibles n'indiquent malheureusement que l'origine de l'acte sur lequel porte le litige et ne disent rien de la nature juridique de cet acte. Il est néanmoins clair que la très grande majorité des actes administratifs en question relève toujours des sanctions administratives. Cette tendance ressort clairement de l'étude des arrêts rassemblés dans les séries de *Renmin fayuan anli xuan* (Recueils d'arrêts choisis de la Cour populaire suprême) qui sont publiées par le bureau de la recherche de la Cour suprême depuis 1992. Si l'on observe les arrêts rassemblés dans les douze volumes publiés

au cours des années 1999 à 2001 (n° 27 à 38), on découvre que plus de 30% des 153 affaires présentées concernent des sanctions administratives, qu'environ 12% sont liées aux droits de propriété foncière, alors que 10% d'entre elles ont trait à des déficiences dans l'exercice des devoirs légaux de l'administration comme la protection des droits de la personne ou de la propriété ou encore le refus de délivrer une licence, un permis, voire même d'accorder un passeport¹¹. Les autres cas concernent des atteintes à l'autonomie commerciale légale des entreprises industrielles ou des contrats agricoles. Quelques affaires enfin ont trait aux demandes émises par les administrations de se conformer à des obligations sans fondement légal, notamment en matière fiscale. Ces affaires opposent souvent gouvernements locaux et paysans.

- 21 Tout au long des années 1990, les chambres administratives ont mis l'accent sur leur fonction de stabilisateur des réformes économiques en tentant d'endiguer les violations de l'autonomie commerciale¹². En d'autres termes, les tribunaux se sont efforcés de contrôler les atteintes des administrations – majoritairement des bureaux pour l'administration de l'industrie et du commerce (*gongshang guanliju*) – aux droits des entreprises de prendre des décisions en matière de production, de gestion, d'investissement, de marketing, etc. Par leur contrôle des actes de l'administration, les tribunaux ont soutenu les grandes et moyennes entreprises étatiques chinoises dans leur volonté de transformation des mécanismes commerciaux en les aidant progressivement à s'adapter aux mécanismes du marché. Plus encore, c'est en s'attaquant aux pratiques des cartels (*luan she ka*) ou à l'imposition arbitraire d'amendes et de frais divers aux entreprises (*luan fakuan*, *luan shoufei*) que les tribunaux ont contribué à renforcer les structures du marché. En 1994, le bureau pour l'administration de l'industrie et du commerce de Qingdao a perdu un procès contre 472 entrepreneurs individuels (*geti gongshanghu*) qui avaient contesté la décision de ce dernier de leur retirer leurs licences commerciales (*jingying zhizhao*)¹³.
- 22 Depuis le milieu des années 1990, les affaires relatives aux constructions publiques ou à l'aménagement urbain ont fortement augmenté. Les affaires concernant des atteintes aux libertés personnelles au travers de la pratique de la détention administrative ou de la détention pour interrogatoire ou encore de la rééducation par le travail augmentent par ailleurs de 10 à 20 % par an. Plus récemment, les affaires liées au versement des assurances sociales et des allocations minimales de survie ont pris une place plus importante¹⁴.
- 23 Un certain nombre d'affaires revêtent un aspect bien plus spectaculaire. Ces affaires concernent les relations entre les étudiants et leur université, tout comme les rapports entre les enseignants et le personnel administratif. C'est ici que les limites de la clause de compétence de l'article 11 de la loi de procédure administrative sont sur le point d'être dépassées comme l'a montré l'affaire de l'étudiant handicapé.
- 24 Une catégorie particulière de litiges se rapporte aux préjudices administratifs donnant droit à indemnisation aux termes de la loi sur la responsabilité administrative de l'Etat (*guojia peichang fa*) de 1994. Les plaignants victimes d'un acte administratif illégal ou qui leur est préjudiciable ont désormais le droit de réclamer des compensations (*peichang*). Si des dommages et intérêts sont accordés, ils doivent être payés sur les fonds publics de l'organisme administratif mis en cause. Ce dernier peut néanmoins lui-même demander à être indemnisé par le fonctionnaire qui a commis la faute si celui-ci a agi intentionnellement ou par négligence caractérisée. La loi sur la responsabilité administrative de l'Etat renforce l'autorité des tribunaux sur les administrations. Dans de

nombreuses affaires, les plaignants demandent des compensations pour « détention illégale pour enquête » ou « rééducation par le travail » ou encore pour une révocation illégale de licence, pour un ordre de suspendre la production, pour des atteintes illégales à l'autonomie commerciale et enfin pour réparer les dommages subis en raison de l'incapacité d'une administration à remplir son devoir légal de protection de la propriété ou des droits personnels d'un plaignant. Ainsi, en mai 1998, un tribunal de Shanghai a accordé des dommages-intérêts à la famille d'une personne décédée dans une maison d'arrêt de la Sécurité publique (*zhi'an jülüu*) en raison de l'absence d'un traitement médical approprié¹⁵. Le total des sommes versées dans le cadre des affaires de préjudices administratifs donnant droit à indemnisation est passé de 24 millions de yuans en 1992 à 170 millions de yuans en 1994. Bien que cela semble refléter un sain développement de la fonction de contrôle des tribunaux, de nombreux problèmes persistent dans l'application de la loi sur la responsabilité de l'Etat, comme nous le montrerons plus bas.

- 25 Si l'on peut dire que la loi sur la responsabilité administrative de l'Etat met en place un dispositif d'attribution de compensations face aux actions illégales de l'administration (*weifa*), il n'en va pas de même quand le dommage a été causé par une administration agissant en toute légalité. Comment considérer les dommages dont ont souffert les paysans et les entreprises de la région de Jiujiang quand, lors des inondations du Yangzi de 1998, le gouvernement décida d'assécher certaines régions tout en ayant choisi de faire disparaître sous les eaux des villages et villes moyennes pour sauver Wuhan ? Dans ce cas, la loi sur la responsabilité administrative de l'Etat ne s'applique pas. Et quid de la décision d'une municipalité qui, se fondant sur un nouveau règlement local (*difangxing faqui*), ferma une carrière afin d'y replanter des arbres alors qu'elle avait octroyé à plusieurs entreprises des licences d'exploitation à long terme ? La question de savoir si cette loi aurait pu être invoquée dans cette affaire reste aussi sans réponse. Certains auteurs suggèrent de compléter la loi sur la responsabilité administrative de l'Etat (*guojia peichangfa*) en conséquence, d'autres, plus en accord avec la ligne défendue par la doctrine juridique chinoise, demandent la promulgation d'une autre loi, se rapportant plus spécifiquement aux compensations à verser en cas de dommages causés par l'Etat (*guojia buchang fa*).
- 26 Résumons ici les problèmes rencontrés par les tribunaux dans la résolution des litiges entre les administrations et les citoyens, mais aussi les réalisations engrangées au cours de ces dernières années.
- 27 Au protagoniste de son roman, *In the Pond* (1998)¹⁶, le romancier chinois Ha Jin fait exprimer l'espoir « de découvrir un endroit où il pourrait dire son mécontentement et trouver justice et ce même si on lit parfois qu'il n'y a de justice que divine ». Les tribunaux chinois répondent-ils à cet appel lancé en songe par le héros de *In the Pond* ?
- 28 Le fait que les tribunaux n'aient traité que 80 000 à 90 000 affaires sur tout le territoire chinois entre 1999 et 2001, semble suffisant pour conclure que la justice administrative ne rencontre pas tellement de succès dans son rôle d'instrument légal d'apaisement des souffrances judiciaires¹⁷. Les raisons de cet échec sont variées. L'adage *sange pa*, ou les « trois craintes », offre une première explication. Les citoyens tout comme les entreprises hésitent à entamer une action en justice par peur des représailles éventuelles de l'administration mise en cause. Les administrations, quant à elles, sont réticentes à occuper la position de défendeur car elles redoutent de perdre leur autorité. Enfin, les tribunaux réfléchissent à deux fois avant d'accepter des affaires par crainte de voir leurs relations avec le gouvernement se dégrader. Ces peurs ne trouvent pas tant leurs

fondements dans une quelconque psychologie démodée héritée du passé, mais dans une Constitution chinoise qui ne reconnaît pas le principe de la séparation des pouvoirs. Les tribunaux sont donc légalement et en pratique très dépendants du pouvoir exécutif, puisqu'ils sont financés par les gouvernements locaux et non directement sur le budget de la Cour suprême ou du ministère de la Justice.

- 29 En second lieu, les problèmes plus concrets de la justice administrative sont liés à sa structure normative elle-même. Ainsi doit-on résoudre le problème posé par la distinction entre les actes administratifs concrets, c'est-à-dire ceux qui font l'objet d'un contrôle juridictionnel, et les actes administratifs abstraits qui restent hors du champ de compétence des tribunaux ? Cette séparation agit souvent comme une échappatoire pour des administrations qui utilisent la forme d'un acte abstrait – dirigé en réalité contre un groupe précis de personnes et qui est donc en substance un acte concret – de façon à ce que les tribunaux, préoccupés par la forme, hésitent à accepter ce type d'affaire. C'est ici que réside la cause principale du rôle mineur des tribunaux dans l'un des problèmes les plus urgents qu'affronte le monde rural, le fardeau financier qui pèse sur les paysans. Les plaintes judiciaires sont rares en la matière puisque justement les dirigeants locaux imposent des taxes ou des travaux (*tanpai*) sur la base de documents légaux qui sont considérés par les tribunaux comme des « actes administratifs abstraits » ne permettant pas la tenue d'un procès.
- 30 Cette situation trouve également un fondement dans les insuffisances du droit administratif substantiel. La nature des actes administratifs concrets n'a pas été définie par la loi. Rien ne permet de s'accorder sur la distinction entre un ordre de nature générale (*Allgemeinverfügung*) qui peut être jugé devant un tribunal et un acte normatif contre lequel aucune action en justice ne peut être entamée. Tout cela est finalement lié aux carences d'une doctrine juridique qui n'a pas encore élaboré des critères fiables pour différencier les actes administratifs concrets, actes généralement contraignants, actes internes, des actes de nature non-obligatoire.
- 31 La principale difficulté que l'on rencontre dans les affaires de négligences administratives découle également de la structure normative de la loi qui s'y rapporte. En effet, selon la loi sur la responsabilité administrative de l'Etat, les demandes de dédommagements doivent être en premier lieu étudiées par l'autorité administrative responsable et ne peuvent faire l'objet d'une action en justice qu'après avoir passé cette étape. Cette procédure est en totale contradiction avec la plupart des autres procédures administratives (et bien évidemment avec les affaires de demande de compensation en matière civile) qui permettent à une affaire d'être directement présentée devant un tribunal¹⁸.
- 32 Des résultats obtenus par la justice administrative, émerge un autre problème. Au cours des années 1990, on a observé de plus en plus nettement que les plaignants avaient tendance à interrompre leur action en justice et retirer leur plainte. Environ 30% des jugements provoquent le maintien de la décision administrative, 15% sa révocation, tandis que près de la moitié (et certaines années jusqu'à 60%) des affaires ont été retirées par le plaignant avant qu'un jugement ait pu avoir lieu. Les raisons qui expliquent une telle attitude peuvent être un changement d'état d'esprit du plaignant, des pressions et même des tentatives d'intimidation exercées par le défendeur, des suggestions du tribunal destinées à satisfaire le défendeur, mais aussi la stratégie même d'un plaignant qui espère obtenir un règlement à l'amiable de l'affaire en commençant par la porter devant le justice. Les *siliao* ou règlements à l'amiable d'un litige administratif semblent en

effet monnaie courante. Ils sont souvent perçus comme plus favorables au plaignant dans la mesure où le conflit peut être réglé rapidement et, avant tout, parce que le plaignant est ainsi susceptible de s'épargner à l'avenir beaucoup de problèmes avec l'administration.

- 33 Tout cela ne doit cependant pas amener à conclure que le rôle des tribunaux dans le règlement des conflits administratifs est minime. Tout au contraire, et en dépit de tous ces obstacles, ce rôle est devenu plus important au cours de ces dernières années. Des recherches chinoises menées en 2000 dans le Jiangsu ont permis de montrer que l'influence des tribunaux était de plus en plus grande dans le domaine délicat du contrôle des naissances¹⁹. Dans ce domaine, les actions en justice sont principalement provoquées par de sanctions administratives imposées sans base légale ou dans l'ignorance de la procédure juridique. Les tribunaux ont donc permis de restreindre l'imposition d'amendes arbitraire et excessives, les atteintes aux libertés individuelles, les confiscations de biens et les sanctions totalement illégales comme la démolition brutale des maisons des couples qui avaient violé les dispositions de la réglementation du contrôle des naissances. Au-delà des sanctions, le refus de délivrer un « certificat d'enfant unique » (*du sheng zhinü zheng*) est devenu un objet de litiges dans les affaires liées au contrôle des naissances.
- 34 En ce qui concerne la protection de l'autonomie de gestion commerciale, les tribunaux ont continuellement annulé les décisions des gouvernements locaux qui portaient atteinte à la liberté contractuelle, au droit des entreprises à faire la publicité de leurs produits, de décider de leurs investissements, de fusionner avec d'autres entreprises mais aussi de recruter ou de conserver leurs dirigeants. Ici tout comme dans d'autres relations entre le gouvernement et les citoyens, la loi de procédure administrative s'est avérée être un instrument efficace de justice, contribuant à soulager la population et les entreprises de leurs maux. A la faveur de l'amélioration de la qualité du personnel des tribunaux, de l'élargissement de leur champ de compétence juridictionnel, d'une volonté plus affirmée du gouvernement de prendre en compte la nécessaire indépendance de la justice, et enfin des réformes constitutionnelles qui seront l'une des tâches majeures de la prochaine décennie, l'édifice du contrôle judiciaire des actes de l'administration devrait progressivement se consolider. De plus, le rôle des tribunaux ne se mesure pas uniquement sur la base du nombre et de la nature des différends qu'ils ont à régler, mais aussi par l'influence qu'ils exercent sur l'attitude d'administrations qui gardent en mémoire l'éventualité d'un « *min gao guan you men* » c'est-à-dire de la possibilité pour les citoyens d'obtenir justice. Aussi est-il souvent mentionné dans les enquêtes chinoises que les actions en justice en matière administrative sont plus fréquentes dans les régions plus démunies (comme le Henan et l'ouest du pays), alors que dans les régions plus développées, les administrations sont plus accoutumées à respecter la loi et les procédures réglementaires. Dans ce sens, l'époque où la loi était seulement perçue comme un moyen de contrôler la population semble révolue.
- 35 Certes, ce qui a été pour l'heure réalisé ne constitue qu'une goutte d'eau dans l'océan judiciaire de la Chine populaire. Néanmoins, les tribunaux apparaissent de plus en plus souvent comme les protecteurs dont les citoyens de ce pays ont le plus besoin.

NOTES

1. Voir Stanley Lubman, *Bird in a cage*, Stanford University Press, 1999, 447 p. Ainsi que Kevin J. O'Brien, Lianjiang Li, « The Politics of Lodging Complaints in Rural China », *The China Quarterly*, n° 143, septembre 1995, p. 756.
2. A titre de comparaison, l'Allemagne enregistre 25% d'affaires similaires pendant la même période (y compris des affaires relatives à des amendes (*Buß-geldverfahren*) ou à des litiges sociaux et financiers).
3. Voir Pitman B. Potter, « The administrative litigation law of the PRC : Judicial review and bureaucratic reform », in Pitman B. Potter (dir.), *Domestic Law Reforms in Post-Mao China*, New York, M. E. Sharpe, 1994, pp. 270-304. Ainsi que Minxin Pei, « Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China », *The China Quarterly*, n° 152, 1997, pp. 832-862.
4. Yu An, « Shehui anding yu xingzheng susong » (Stabilité sociale et règlement des différends administratifs), *Fazhibao* (Le Journal légal), 16 septembre 1987.
5. Selon les articles 40-I et 113-I de la loi allemande sur les tribunaux administratifs.
6. Article 2 de la loi de procédure pénale.
7. Bulletin de la Cour populaire suprême, 2001, section 211 et suivantes.
8. Bulletin de la Cour populaire suprême, 1999, n° 4, section 141.
9. Cour populaire suprême, section de la recherche juridique, *Renmin fayuan anlixuan*, (Recueil des arrêts de la Cour suprême), vol. 25, 1998, n° 65.
10. *Zhongguo falü nianjian* 2001 (Annuaire juridique de Chine), Pékin, Falü chubanshe, 2001, p. 1258. (Ci-après *Falü nianjian*).
11. Les administrations concernées ne sont pas simplement la Sécurité publique (*gong'anju*), mais aussi les administrations chargées de l'industrie et du commerce, de la santé publique, du contrôle des naissances, de la circulation et de la protection de l'environnement.
12. Voir par exemple *Falü nianjian* 1991, p. 21 ; *Falü nianjian* 1993, p. 84 ; *Falü nianjian* 1994, p. 100 ; *Falü nianjian* 1995, p. 96 ; *Falü nianjian* 2001, p. 165.
13. *Falü nianjian* 1995, p. 96.
14. *Falü nianjian* 2001, p. 165.
15. *Renmin fayuan anlixuan*, vol. 36, n° 64.
16. Livre écrit directement en anglais (Steerforth Press, 1998) par l'auteur du célèbre roman *Waiting* (Vintage Books, 1999).
17. C'est-à-dire un nombre inférieur à celui qu'ont eu à traiter les tribunaux administratifs du Land de Rhénanie-Westphalie au cours de la même période.
18. Voir également le paragraphe 67 II de la loi de procédure administrative.
19. Fang Ning, Sun Jing *et al.*, « Lixing de huhuan : Zhongguo 'xingzheng susongfa' shishi xiankuang diaocha baogao » (L'appel de la raison : rapport de recherche sur les circonstances de l'application de la loi de procédure pénale), *Dongwei faxue*, 2001, pp. 301 et suiv.