

Les « mécanismes diversifiés de résolution des conflits » en Chine contemporaine

Au-delà du dilemme judiciaire versus non judiciaire

Jieren Hu et Yang Zheng

Traducteur : Raphaël Jacquet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/7382>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2016

Pagination : 49-58

ISBN : 979-10-91019-19-4

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Jieren Hu et Yang Zheng, « Les « mécanismes diversifiés de résolution des conflits » en Chine contemporaine », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2016/2 | 2016, mis en ligne le 15 juin 2017, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/7382>

Les « mécanismes diversifiés de résolution des conflits » en Chine contemporaine

Au-delà du dilemme judiciaire versus non judiciaire

JIEREN HU ET YANG ZHENG

RÉSUMÉ : En explorant les mécanismes de résolution des conflits utilisés pour désamorcer les nombreux troubles sociaux et incidents collectifs qui ont éclaté depuis le début des réformes et plus particulièrement ces dix dernières années, cet article avance que le gouvernement chinois adopte une approche de plus en plus pragmatique dans l'élaboration de divers dispositifs de résolution des conflits. L'expérience montre que les méthodes traditionnelles, judiciaires ou non judiciaires, ne parviennent pas à résoudre les conflits sociaux de manière efficace. Face à ces difficultés, différentes expérimentations ont été mises en œuvre au niveau local pour répondre aux besoins des citoyens et gérer les crises sociales tout en maintenant un certain équilibre entre le pouvoir de l'État et l'autonomie sociale. Nous appelons ici ces expérimentations « mécanismes diversifiés de résolution des conflits » (MDRC). Notre étude illustre comment le gouvernement chinois est passé d'une approche favorisant les méthodes non judiciaires à des méthodes plus diversifiées de résolution des conflits collectifs.

MOTS-CLÉS : Mécanismes diversifiés de résolution des conflits, litiges, tribunaux, résolution des conflits, stabilité sociale, Chine.

La transformation économique continue du pays, les nouvelles pratiques sociales et culturelles ainsi qu'une nouvelle vague de réformes juridiques sont autant d'éléments qui traduisent les efforts persistants déployés par le Parti communiste chinois (PCC) depuis la politique de réforme et d'ouverture lancée en 1978 pour renforcer sa légitimité et maintenir la stabilité sociale face à divers types de pressions – conflits sociaux intérieurs, conflits territoriaux sérieux, environnement international en constante mutation. Tant d'années de croissance économique sans relâche se sont traduites par une certaine agitation dans la population chinoise, le gouvernement chinois n'étant souvent plus en mesure de répondre aux attentes des citoyens. Plusieurs études récentes ont mis en lumière les nombreuses facettes et l'intensité croissante de la « politique du conflit » en Chine contemporaine. Elles indiquent notamment qu'entre 1993 et 2005, le nombre de rapports officiels concernant les incidents collectifs (*quntixing shijian* 群体性事件) en Chine est passé de 8 700 à 87 000, et que l'on compte en moyenne 250 cas quotidiens d'actes de perturbation, parfois violents, dans le pays⁽¹⁾. Bien que le répertoire des conflits en Chine s'inspire encore des méthodes traditionnelles de résistance telles que les manifestations de rue, les grèves et les pétitions, il inclut aussi désormais de nouvelles formes de mobilisation telles que la mobilisation sur Internet⁽²⁾. Les actions de masse contre le gouvernement sont avant tout motivées par les différentes formes d'exploitation associées au développement économique et à leur impact négatif sur les plus pauvres, le mécontentement et la frustration provoqués par les difficultés économiques et politiques contraignent les plus faibles et les plus nécessiteux à protester fermement⁽³⁾. La fréquence élevée de protesta-

tions populaires est le résultat de l'incapacité du gouvernement à résoudre les problèmes sociaux et à désamorcer les revendications sociales. Jusqu'à présent, l'action de l'État-Parti s'est caractérisée par un double effort qui consiste, d'une part, à obtenir de manière proactive des résolutions justes et juridiquement justifiables pour les citoyens chinois et, d'autre part, à contenir les protestations populaires et toute forme d'action collective.

Cette situation soulève un certain nombre de questions qui intéressent les spécialistes de la politique du conflit en Chine et revêtent une importance particulière pour le gouvernement chinois qui tente de trouver des mécanismes efficaces de résolution de conflits. Quel peut être un mode efficace de résolution des conflits en Chine dans le contexte actuel ? Les mé-

Cette recherche a été financée par le Projet de recherche en sciences sociales 2014 de l'Université Tongji intitulé « Méthodes non judiciaires pour la résolution des conflits collectifs pendant la transformation sociale – Étude basée sur des cas dans la région du delta de la rivière des Perles » (20141866), et le projet spécial de recherche en sciences sociales 2015 de Shanghai pour le programme de formation des cadres d'âges jeune et moyen intitulé « Améliorer le mécanisme de Grande médiation pendant le processus de mise en œuvre de l'État de droit » (20153501).

1. On entend par « incidents collectifs » tout un éventail d'actes protestataires qui inclut entre autres les grèves, les manifestations, les sit-in, les processions, l'affichage de slogans, les plaintes de groupes ayant pour cible les agences gouvernementales, l'encerclement de dirigeants, le blocage de la circulation, et la dégradation des biens publics. Sur la fréquence et l'envergure accrues de ces incidents, voir Jae Ho Chung, Hongyi Lai et Ming Xia, « Mounting Challenges to Governance in China: Surveying Collective Protestors, Religious Sects and Criminal Organizations », *The China Journal*, n° 56, juillet 2006, p. 1-31.
2. Eytan Gilboa, « Media and Conflict Resolution: A Framework for Analysis », *Marquette Law Review*, vol. 93, n° 1, 2009, p. 97-98.
3. Wooyeal Paik, « Economic Development and Mass Political Participation in Contemporary China: Determinants of Provincial Petition (*xinfang*) Activism 1994-2002 », *International Political Science Review*, vol. 33, n° 1, 2012, p. 99-120.

thodes judiciaires et extrajudiciaires parviennent-elles toujours à résoudre les troubles sociaux et les incidents collectifs ? Quels autres types de dispositifs peuvent être utilisés à la fois par les citoyens et par l'État-Parti pour résoudre ces problèmes tout en répondant aux attentes de la société et en maintenant un équilibre entre le pouvoir de l'État et les forces sociales ? Et quelles doivent être les conditions institutionnelles pour que ces nouveaux mécanismes fonctionnent de manière efficace ? Ces questions sont au cœur de l'agenda du gouvernement chinois sur la question de la résolution des conflits sociaux.

Pour examiner les études actuelles sur les mécanismes de résolution des conflits et sur la politique du conflit, cet article propose le concept de « mécanismes diversifiés de résolution de conflits » (MDRC) et tente d'analyser la rationalité et la base institutionnelle de ces mécanismes en Chine, pays où l'État-Parti détient exclusivement le pouvoir politique et où la société civile est relativement faible. Les MDRC peuvent être définis comme un ensemble de dispositifs où convergent le système judiciaire formel, les méthodes administratives ainsi que les canaux sociaux, mais qui inclut aussi des modes informels de négociation et de médiation dont l'objectif est de contenir le nombre croissant de conflits sociaux dans la société. Quelles sont les caractéristiques des MDRC comparées à d'autres modes de résolution des conflits utilisés pour désamorcer les protestations populaires et les conflits collectifs ? Comment les MDRC parviennent-ils à résoudre les conflits en combinant des moyens judiciaires, administratifs et sociaux et en assurant le maintien d'un certain équilibre entre le gouvernement et la société civile ?

Basée sur des données d'enquête et des études de cas menées dans trois villes chinoises entre décembre et juin 2014, notre recherche tente de répondre à ces questions en spécifiant les processus sociaux concrets et les dispositifs institutionnels sur lesquels reposent les MDRC. Nous prendrons comme exemples la « magistrature active » et les « juges communautaires » mis en place dans la ville S, le « Centre populaire de médiation » qui opère dans la ville F, et le « Bureau regroupé des services relatifs aux pétitions » établi dans la ville T. D'un point de vue méthodologique, ces trois exemples représentent respectivement des innovations judiciaire, administrative et sociale. Ces trois villes ont été choisies pour la manière unique dont elles ont mis en place ces nouveaux mécanismes et pour leur accessibilité aux auteurs pour conduire les enquêtes et les entretiens. Cette étude se penche sur l'expérimentation des MDRC en Chine pour faire la lumière sur les débats théoriques relatifs à la base institutionnelle des mécanismes de résolution des conflits et les limites de leur application. Elle expose donc un dispositif complexe qui tente de résoudre le dilemme entre l'usage de méthodes judiciaires ou non judiciaires dans la situation actuelle de résolution des litiges, et nous offre quelques éclaircissements sur l'interaction dynamique entre l'État et la société dans la Chine d'aujourd'hui. Les informations plus générales sont tirées d'archives et de documents gouvernementaux, de dossiers judiciaires et de sujets relayés par les médias.

La base institutionnelle des MDRC : le dilemme entre solutions judiciaires et non judiciaires

Les limites des solutions judiciaires

La transition vers une économie de marché en Chine s'est traduite par une augmentation des transactions et par l'accumulation de richesses, mais elle a aussi donné lieu à de nombreux conflits. Malgré les failles et les limites qui caractérisent la résolution des conflits par le recours en justice, le nom-

bre de litiges n'a cessé d'augmenter depuis la promulgation du Code de procédure civile en 1991⁽⁴⁾. Le nombre croissant de dossiers exerce une forte pression sur le système judiciaire et sur les tribunaux au niveau local⁽⁵⁾. Ces derniers sont aussi devenus le lieu où sont formulées toutes sortes de revendications liées aux droits des justiciables, que ce soit les contentieux administratifs, les actions collectives comme les grèves ou les contestations ouvrières, ou encore un petit nombre de plaintes pour discrimination qui relèvent directement du droit constitutionnel.

Des changements importants ont été introduits à partir de la base dans le cadre de la réforme juridique et de diverses expérimentations menées au niveau des institutions⁽⁶⁾. Plusieurs types de réformes ont été mises en œuvre pour tenter de mieux résoudre les conflits sociaux : l'exigence de qualifications plus élevées pour les juges ; une plus grande importance attachée à la médiation et à la conciliation ; le recours à la stratégie qui consiste à diviser les plaignants en plus petits groupes et à encourager les autres parties, comme les syndicats et les départements de contrôle de la main-d'œuvre, à résoudre eux-mêmes les litiges en favorisant la réconciliation et même le retrait de toute action en justice⁽⁷⁾. Certains tribunaux tentent aussi de pacifier les protestataires par des moyens juridiques, par exemple en proposant des procédures accélérées pour conclure des accords financiers parrainés par le gouvernement.⁽⁸⁾

Il est indéniable que le processus juridique a gagné en efficacité depuis la mise en œuvre de réformes dans divers domaines comme la gestion des dossiers, la réglementation sur les témoignages, les délais imposés pour clore les dossiers et la mise en place de diverses autres mesures concernant différentes étapes du processus judiciaire⁽⁹⁾. Toutefois, bien que les citoyens chinois puissent se saisir de la justice pour défendre leurs droits et obtenir justice, ils continuent de se heurter à de nombreux obstacles – refus du droit de poursuivre, procédures longues, objectifs politiques conflictuels, manque de pouvoir et d'indépendance des tribunaux, etc. Les tribunaux chinois, qui sont constamment confrontés à la difficulté de faire exécuter leurs jugements, n'ont pas la capacité – ni l'autorité – d'apporter des solutions adéquates à de nombreux dossiers complexes qui concernent des revendications collectives ou politiquement sensibles, tombent sous le coup de dispositions juridiques vagues, ou se situent à l'intersection des autorités de différents niveaux de l'État-Parti⁽¹⁰⁾. En d'au-

- Zhu Jingwen (éd.), *Zhongguo falü fazhan baogao (1979-2004)* (China Legal Development Report [1979-2004]), Beijing, Renmin University of China Press, 2007 ; Xie Jun et Sun Lijuan, « Access to Collective Litigations in China: A Tough Work », *Journal of Politics and Law*, vol. 3, n° 1, mars 2010, p. 45-55.
- « Beijing susong shuliang baozha shi zengzhang: qunian 76% anjian weineng jie'an » (Le nombre d'affaires explose à Pékin : le pourcentage de dossiers non clos en hausse de 76 % l'année dernière), *Xinhuanet*, 27 avril 2005, http://news.xinhuanet.com/legal/2005-04/27/content_2884636.htm (consulté le 29 mars 2016) ; voir aussi « Wuxi laodong zhengyi anjian baozha shi zengzhang: lanyong su quan huoshi chengyin zhiyi » (Croissance exponentielle des conflits du travail à Wuxi : l'abus des recours en justice est peut-être l'une des raisons), *Jschina.com.cn*, 21 juillet 2014, <http://news.jschina.com.cn/system/2014/07/21/021441129.shtml> (consulté le 2 juin 2016).
- Benjamin L. Liebman, « China's Courts: Restricted Reform », *The China Quarterly*, n° 191, septembre 2007, p. 620-638.
- Chen Feng et Xu Xin, « "Active Judiciary": Judicial Dismantling of Workers' Collective Action in China », *The China Journal*, n° 67, janvier 2012, p. 87-109.
- Ching Kwan Lee, « From the Specter of Mao to the Spirit of the Law: Labor Insurgency in China », *Theory and Society*, vol. 31, n° 2, 2002, p. 189-228.
- Supreme People's Court Report 2007, <http://news.sina.com.cn/pc/2007-03-13/326/152.html> (consulté le 10 février 2016).
- Keith J. Hand, « Resolving Constitutional Disputes in Contemporary China », *University of Pennsylvania East Asia Law Review*, vol. 7, n° 1, novembre 2011, p. 51-159 ; Ng Kwai Hang et He Xin, « Internal Contradictions of Judicial Mediation in China », *Law & Social Inquiry*, vol. 39, n° 2, printemps 2014, p. 285-312 ; Su Yang et He Xin, « Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protest in South China », *Law and Society Review*, vol. 44, n° 1, mars 2010, p. 157-184.

tre termes, les tribunaux chinois restent très dépendants des autorités politiques et administratives⁽¹¹⁾.

L'échec des tribunaux locaux a abouti à un recours abusif aux tribunaux de première instance (*lansong* 滥讼) et à la multiplication des protestations de masse⁽¹²⁾, forçant ainsi les citoyens à se tourner plutôt vers le système des pétitions⁽¹³⁾. Ils se livrent alors à des actions « hors normes » qui occupent une zone grise entre ce qui est considéré comme acceptable et ce qui est jugé transgressif, et n'hésitent pas à invoquer des lois et politiques centrales, à coopter des alliés au sein des élites, et à recourir à des méthodes toujours plus fortes pour défier les injustices au niveau local⁽¹⁴⁾.

A cause du nombre croissant de pétitions, les pétitionnaires peuvent désormais se tourner vers tout un éventail d'institutions, comme les organes du Parti, les agences gouvernementales, le Parquet ou les tribunaux⁽¹⁵⁾. Cette situation a abouti à l'émergence d'un système judiciaire « pétitionniste » (*sifa xinfanghua* 司法信访化), caractérisé par un recours accru aux pétitions et par un système juridique faible (*qiang xinfang ruo sifa* 强信访弱司法). Cette situation ne peut aboutir qu'à une recrudescence des troubles sociaux et des actes perturbateurs. L'augmentation du nombre de pétitions et de procès, alliée à l'escalade des actions collectives, ne fait que renforcer la pression sur les tribunaux et les gouvernements locaux⁽¹⁶⁾.

Dans un contexte où les canaux officiels de résolution de conflits s'avèrent inefficaces, la multiplication des litiges pourrait bien menacer la stabilité sociale et le développement économique du pays s'ils ne sont pas gérés de manière appropriée. L'obsession de l'État-Parti pour la stabilité s'est donc retournée contre lui puisque les contestations sociales et les actions collectives se sont intensifiées à travers tout le pays.

Les difficultés associées aux méthodes non judiciaires

Face à l'inefficacité du système judiciaire et à l'explosion du nombre de troubles sociaux, les pouvoirs politique et juridique ont reconnu que certaines méthodes judiciaires et extrajudiciaires – médiation, arbitration, réconciliation administrative, consultation, négociation et intervention gouvernementale – sont des composantes clés d'un système de gestion sociale à multiples facettes permettant de répondre à la colère du peuple, d'apaiser les conflits et de parvenir à l'objectif ultime qui est le maintien de la stabilité politique et de l'harmonie sociale⁽¹⁷⁾. Les théoriciens de la politique des conflits ont également avancé que les méthodes alternatives de résolution des conflits présentent certains avantages puisqu'elles offrent une plus grande flexibilité, permettent de prendre en compte des facteurs non-juridiques et offrent des solutions qui mènent souvent à une résolution plus efficace que le recours au procès⁽¹⁸⁾.

Depuis les années 1980, la médiation est un des moyens les plus fréquemment utilisés par les citoyens chinois pour régler les litiges. Ce mécanisme, qui joue un rôle central dans la réconciliation des parties en conflit, s'est toutefois dégradé avec les changements sociaux qu'a connus la Chine ces dernières années⁽¹⁹⁾. La raison fondamentale de ce déclin est que la médiation est de plus en plus perçue comme incompatible avec l'État de droit dans la mesure où les résultats de la médiation ne sont pas nécessairement plus faciles à appliquer que les décisions de justice et que la médiation est souvent devenue une tactique dilatoire pour les parties contrevenantes⁽²⁰⁾. Par ailleurs, les médiateurs du peuple ne possèdent pas une formation suffisante et manquent de connaissances spécialisées. La procrastination dans l'application des décisions résultant de la médiation se traduit généralement

par la suspicion, le scepticisme et l'acrimonie, et nuit à l'application des accords de médiation. Certains chercheurs suggèrent même que la médiation débouche sur un jugement qui définit clairement les droits, obligations et responsabilités des parties en conflit⁽²¹⁾.

Outre la médiation, on a vu émerger en Chine tout un éventail de méthodes consultatives et délibératives qui s'avèrent plus efficaces pour apaiser les protestations sociales et désamorcer les griefs des citoyens au niveau de la base tout en renforçant les capacités du gouvernement⁽²²⁾. Par exemple, la mise en œuvre de certaines mesures telles que le Grand dispositif de médiation (*datiaojie* 大调解), les audiences publiques (*tingzhenghui* 听证会), le scrutin délibératif de Wenlin, le Programme chinois de réforme du budget public et la Fédération des syndicats de la ville de Yiwu a démontré que le degré de dépendance vis-à-vis de la « suprématie » et de la « rigidité » de la loi est désormais en régression et que toute une gamme de méthodes plus flexibles de résolution des litiges est en train d'émerger⁽²³⁾. Ces nouveaux mécanismes offrent aux citoyens des méthodes alternatives pour

- Peter Solomon, « Authoritarian Legality and Informal Practices: Judges, Lawyers and the State in Russia and China », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 43, n° 4, décembre 2010, p. 351-362 ; Chen Feng et Xu Xin, « "Active Judiciary": Judicial Dismantling of Workers' Collective Action in China », *art. cit.*, p. 89.
- Des rapports récents émanant des tribunaux chinois montrent que l'abus des droits procéduraux et des poursuites malveillantes est devenu un phénomène inquiétant. La loi sur les procédures civiles de 2012 a été révisée pour inclure des mesures restrictives et régler ce problème. Le nombre de protestations de masse est aussi en hausse. Voir Liu Xiaomei, « Guanyu Zhongguo goujian she-huizhuyi hexie shehui jincheng zhong quntixing shijian de fashehuixue sikao » (Réflexions sociologiques sur les incidents de masse pendant le processus de mise en place d'une société harmonieuse en Chine), *Huizhi canyu zhongxin* (Participation.cn), 2 janvier 2014, www.participation.cn/liluntantao/lunwen/14588.html (consulté le 12 février 2016).
- Carl Minzner, « Xinfang: An Alternative to the Formal Legal System », *Stanford Journal of International Law*, n° 42, 2006, p. 117-118 ; Ying Xing, « Zuowei teshu xingzheng jiuji de xinfang jiuji » (La solution du *Xinfang* comme solution administrative spéciale), *Faxue yanjiu* (Revue de droit chinois), n° 2004/3, p. 58-71.
- Kevin O'Brien et Li Lianjiang, *Rightful Resistance in Rural China*, New York et Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Randall Peerenboom et Xin He, « Dispute Resolution in China: Patterns, Causes, and Prognosis », *East Asia Law Review*, vol. 4, n° 1, printemps 2009, p. 38-40, <https://www.law.upenn.edu/journals/earl/articles/Volume4/issue1/PeerenboomHe4E.AsiaL.Rev.1%282009%29.pdf> (consulté le 10 février 2016).
- Xing Huanzhong, « "Sifa xinfanghua" qushi yinfa danyou » (Inquiétudes face au système judiciaire pétitionniste), *Xing bian*, 5 décembre 2010, <http://defenselawyer.com.cn/?p=1525> (consulté le 10 février 2016).
- Keith J. Hand, « Resolving Constitutional Disputes in Contemporary China », *art. cit.*, p. 135, 136 ; Hualing Fu et Richard Cullen, « From Mediator to Adjudicator Justice: The Limits of Civil Justice Reform in China », in Margaret Y.K. Woo et Mary E. Gallagher (éds.), *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, New York, Cambridge University Press, 2011.
- Lon Fuller, « The Forms and Limits of Adjudication », *Harvard Law Review*, vol. 92, n° 2, décembre 1978, p. 395-410 ; Fan Yu, « Fei susong jiu fen jie jue zhi (ADR) yufazhi de kechixu fazhan: jiu fen jie jue yu ADR yanjiu de fangfa yu linian » (Les modes alternatifs de résolution des conflits [MARC] et le développement durable de l'État de droit : méthode et idées de recherche sur la résolution des conflits et les MARC), *Fazhi xiandaihua yanjiu* (Étude sur la modernisation du système juridique), n° 00, 2004.
- Fan Yu, « Dangdai Zhongguo fei fusong jiu fen jie jue zhi de wanhan yu fazhan » (Amélioration et développement de la résolution non judiciaire des conflits en Chine contemporaine), *Xuehai* (Academia Bimestris), n° 1, 2003, <http://wenku.baidu.com/view/68d48d2d453610661ed9f4ff.html?re=view> (consulté le 6 février 2016) ; Xiaohua Di et Yuning Wu, « The Developing Trend of the People's Mediation in China », *Sociological Focus*, vol. 42, n° 3, août 2009, p. 228-245.
- Randall Peerenboom et Xin He, « Dispute Resolution in China: Patterns, Causes, and Prognosis », *art. cit.*, p. 25.
- Stanley Lubman, « Bird in a Cage: Chinese Law Reform after Twenty Years », *Northwest Journal of Law and Business*, vol. 20, n° 3, printemps 2000, p. 383-423.
- Baogang He, « Participatory and Deliberative Institutions in China », in Ethan J. Leib et Baogang He (éds.), *The Search for Deliberative Democracy in China*, New York, Palgrave Macmillan, 2006.
- Jieren Hu, « Grand Mediation: Mechanism and Application », *Asian Survey*, n° 51, novembre 2011, p. 1065-1089 ; Baogang He et Mark E. Warren, « Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development », *Perspective on Politics*, vol. 9, n° 2, juin 2011, p. 274-280 ; Baogang He, « Western Theories of Deliberative Democracy and the Chinese Practice of Complex Deliberative Governance », in Ethan J. Leib et Baogang He (éds.), *The Search for Deliberative Democracy in China*, op. cit.

tenter de régler les différends et contourner les longues procédures complexes et imprévisibles qui caractérisent les procès classiques. Toutefois, certains spécialistes chinois ont dit craindre que ces pratiques visant à créer une « stabilité rigide » (*gangxing wending* 刚性稳定) pour le pays finissent par porter atteinte à l'autorité de la loi, aux droits juridiques des parties, à l'impartialité des tribunaux et au caractère volontaire du processus de médiation. De manière plus spécifique, l'intervention du gouvernement, en tant que pourvoyeur du personnel juridico-administratif en charge de superviser le processus de médiation, peut susciter des inquiétudes quant à la neutralité et l'objectivité des conclusions des résolutions⁽²⁴⁾.

Confrontés à l'impossibilité de voir leur conflits résolus et leurs revendications satisfaites, et plus particulièrement à la faiblesse du pouvoir et des ressources politiques pour obtenir compensation par des méthodes institutionnalisées, les citoyens n'ont souvent pas d'autre choix que de se tourner vers des méthodes non institutionnalisées et préfèrent faire part de leurs griefs aux médias, demander l'aide des organisations étrangères, ou même se livrer à des actes violents pour forcer les niveaux supérieurs du gouvernement à intervenir⁽²⁵⁾. Mais même si la Chine ne cesse d'élaborer de nouvelles méthodes, de réformer les dispositifs existants ou de revenir aux anciennes méthodes lorsque les nouvelles se sont avérées inefficaces, il n'en demeure pas moins que la Chine manque toujours de mécanismes efficaces de résolution de conflits⁽²⁶⁾. Les modes alternatifs de résolution des conflits (MARC), d'abord apparus aux États-Unis, ont été introduits et promus par les chercheurs et responsables chinois pour tenter de résoudre les litiges d'une manière non conflictuelle⁽²⁷⁾. Les MARC chinois se distinguent des MARC américains dans la mesure où les principes de médiation s'appliquent pendant tout le processus de la résolution, y compris au sein de la cour ou du tribunal en charge du dossier, et non par un organe indépendant avant l'audience comme aux États-Unis. La conséquence inévitable est donc une forte intervention de l'État et une lourde pression politique sur le processus MARC. Ainsi, les citoyens peuvent se retrouver contraints de faire des concessions ou des compromis sans que le fond de leur problème soit résolu.

Plusieurs chercheurs chinois se sont déclarés en faveur des MARC. Ils tendent à insister sur les aspects non litigieux et vont même jusqu'à suggérer la substitution du procès par d'autres mécanismes de résolution des conflits tels que l'arbitrage, la médiation et la « résolution par ses propres moyens ». Par ailleurs, les études actuelles prennent généralement en considération les bases institutionnelles des diverses méthodes de résolution de conflits mais négligent l'interaction dynamique entre un gouvernement fort et des citoyens faibles dans le processus de résolution. Jusqu'à présent aucune étude en anglais n'a comblé cette lacune de manière théorique ou empirique. Cet article décrit les méthodes de résolution des conflits qui intègrent de manière organique l'ensemble des mesures juridiques (formelles et informelles), administratives et sociales que nous appelons « méthodes diversifiées de résolution des conflits » (MDRC). Ces méthodes ont pour but de minimiser les coûts et maximiser les chances de résoudre les conflits de manière juste et efficace, notamment en s'appuyant sur les relations interpersonnelles et les réseaux sociaux informels.

Rationalité et opérationnalisation des MDRC

La différence entre le règlement des contentieux par poursuites judiciaires et par d'autres moyens non litigieux ou MARC (négociation, consultation, médiation et arbitration) n'est pas aussi nette qu'elle peut l'être dans d'autres contextes politiques. Cela est dû à l'absence d'une société

civile active dans un régime autoritaire caractérisé par un fort contrôle politique⁽²⁸⁾. Dans le contexte chinois, l'efficacité des moyens de résolution des litiges dépend en grande partie de la participation des organisations sociales et de la coopération entre les parties concernées, y compris les tribunaux, le gouvernement et les forces sociales⁽²⁹⁾. Les MDRC sont un concept élaboré dans les conditions difficiles d'aujourd'hui pour comprendre la manière dont l'État tente de résoudre les conflits sociaux et de réduire le niveau d'opposition tout en facilitant le dialogue avec les différentes couches de la société. Les MDRC se caractérisent par un système hybride de résolution de conflits qui englobe un large éventail de méthodes de résolution incluant toutes sortes de fonctions, procédures et formats qui se complètent et se coordonnent afin de désamorcer et résoudre les conflits sociaux et de tenter de répondre à divers besoins sociaux pendant le processus de résolution des litiges. Les MDRC allient les méthodes judiciaires et non judiciaires en combinant les systèmes judiciaire, administratif et social, et s'appuient sur un procédé interactif où entrent en jeu non seulement les décisions prises au plus haut niveau par l'État-Parti mais aussi les pressions de la base, le dialogue et le compromis entre les citoyens et l'État.

Bien que les MDRC puissent être considérés comme une autre manœuvre politique mise en place par le régime autoritaire pour renforcer son contrôle sur la société, ils sont souvent présentés comme la combinaison de la méthode judiciaire (la plus formelle et relativement juste pour la résolution de conflits dans la société chinoise), la méthode administrative (qui jouit d'une plus forte autorité et est fréquemment utilisée par les citoyens), et le dispositif social (caractérisé par de nouvelles formes de résolution de conflits).

Dans cet article, nous nous pencherons sur trois exemples pour illustrer comment les MDRC fonctionnent pour résoudre les conflits et apaiser les griefs sociaux de manière efficace. Les villes S, F et T sont trois grandes municipalités comptant plus de 18 districts dans le centre et l'est de la Chine. Nous avons choisi ces trois villes à cause de la manière unique dont elles mettent en œuvre les MDRC et de leur accessibilité dans le cadre de notre travail de terrain. La « magistrature active » et les « juges communautaires » à S, le « Centre populaire de médiation » à F, et le « Bureau regroupé des services relatifs aux pétitions » à T représentent respectivement des moyens judiciaire, administratif et social de gérer les conflits sociaux. Nous avons mené des entretiens approfondis avec des juges, des représentants du gouvernement et des citoyens locaux entre mai et octobre 2014 pour obtenir des informations et tirer des conclusions sur les efforts déployés dans certaines organisations pour gérer les conflits.

24. Yu Jianrong, « Dangqian yali weiben de kunjing yu chulu » (Réévaluer la « stabilité rigide » de la société chinoise : préservation de la stabilité par la pression. Impasse et solutions), *Tansuo yu zhengming* (Exploration et libres vues), vol. 9, 2012, p. 3-6.

25. Ren Bingqiang, « Nongcun huanjing kangzheng shijian yu difang zhengfu zhili weiji » (Les protestations environnementales dans les zones rurales et la crise de la gouvernance locale), *Guojia xingzheng xueyuan xuebao* (Revue de l'École nationale d'administration de Chine), vol. 5, 2011, p. 98-102; Yu Jianrong, *Kangzhengxing zhengzhi: Zhongguo zhengzhi shehuixue jiben wenti* (La politique du conflit : questions fondamentales de sociologie politique chinoise), Pékin, People's Publishing House, 2010.

26. Randall Peerenboom et Xin He, « Dispute Resolution in China: Patterns, Causes, and Prognosis », *art. cit.*, p. 2.

27. Fan Yu, *ADR yuanliyu shiwu* (Principes et pratiques des MARC), Xiamen, Xiamen University Press, 2002 ; Fan Yu, *Fei susong jiefen jieju jizhi yanjiu* (Étude sur les mécanismes de résolution des conflits hors-procès), Pékin, Renmin University Press, 2000.

28. Baogang He, « Western Theories of Deliberative Democracy and the Chinese Practice of Complex Deliberative Governance », *art. cit.*, p. 139.

29. Baogang He, *The Democratic Implications of Civil Society in China*, Londres, MacMillan, 1997.

Tableau 1 – Nombre de conflits sociaux et résultats de la médiation après la mise en place des juges communautaires (JC) dans la communauté N

	Mars 2009 (avant la mise en place des JC)	Mars 2010 (après la mise en place des JC)	Différence (%)
Nombre de dossiers reçus par le Bureau juridique concernant des conflits	198	122	-38,4
Nombre de dossiers arbitrés par les JC	30	70	+133,3
Nombre de dossiers arbitrés par les JC avec succès	9	56	+522,2
Taux de réussite de la médiation	0,3	0,8	+166,7
Nombre de dossiers d'incidents collectifs reçus par le bureau juridique	4	2	-50
Nombre de pétitions reçues par le bureau juridique	11	4	-63,6

Ces données ont été collectées lors d'une enquête de terrain dans la communauté N de la ville S. Des informations ont aussi été recueillies lors d'entretiens avec des JC et des représentants officiels dans le bureau juridique de quartier.

Exemple n° 1 : La voie judiciaire – la « magistrature active » et les « juges communautaires » dans la ville S

Dans la mesure où c'est le plus souvent aux tribunaux chinois qu'incombe la tâche de résoudre les conflits sociaux et de maintenir la stabilité, les tribunaux de base se sont livrés à des expérimentations judiciaires pour mieux remplir leur mission politique et s'engager de manière active dans la résolution des conflits. Un exemple notoire est le système des « juges communautaires » (*shequ faguan* 社区法官) (JC) qui est d'abord apparu à Dongguan, dans la province du Guangdong, puis s'est répandu dans de nombreuses villes comme Suzhou, Nankin, Foshan, Shanghai et Chongqing.

Le concept des JC s'inspire de celui de « justice communautaire » qui existe en Angleterre et au Pays de Galles⁽³⁰⁾. En Chine, toutefois, les JC se distinguent par le fait que leur mission comporte des aspects politiques dans la mesure où ils doivent se conformer aux « trois grandes priorités » (*san ge zhishang* 三个至上) fixées par le président de la Cour populaire suprême (CPS), à savoir la cause du Parti, les intérêts du peuple et la Constitution. Ces trois priorités qui guident la pratique judiciaire montrent que les objectifs et les appréhensions du Parti priment sur tout autre principe. Dans le but d'innover en matière de gestion sociale et de promouvoir une magistrature active, les tribunaux de la ville S tentent de combiner les mécanismes judiciaires et non judiciaires en demandant aux juges d'offrir un service de médiation entre les parties, et de résoudre les litiges au sein des communautés locales⁽³¹⁾.

Les JC sont choisis sur la base du volontariat mais doivent avoir une certaine expérience dans le traitement de dossiers similaires et un intérêt prononcé pour la médiation et la résolution des conflits. Ils doivent également bien connaître la communauté et parler le dialecte local afin de pouvoir établir une confiance mutuelle avec les citoyens. Les JC permettent aux tribunaux d'étendre leur pouvoir au-delà des salles d'audience. En particulier, en jouant le rôle de médiateurs et d'arbitres dans les communautés locales, les JC remplissent trois missions-clés qui sont la prévention, la résolution et l'éducation. Ces trois missions sont intégrées dans le « système des JC » qui allie autorité administrative, judiciaire et sociale dans la résolution de conflits.

Les JC sont mandatés dans les communautés locales par le tribunal du district et travaillent avec le Centre d'aide juridique communautaire (CAJC)

qui est dirigé par dix juges à la retraite. Les statistiques du bureau juridique de quartier de la communauté N, chargé de la médiation et de la résolution des litiges au niveau local, montrent que le nombre de cas de conflits, incidents collectifs et pétitions reçus par les organismes de médiation du bureau juridique a diminué de 38,4 %, 50 % et 63,6 % respectivement depuis l'intervention de JC dans la communauté N (voir tableau 1). Ces chiffres prouvent que le talent des JC en matière de médiation, allié à leur autorité, aide à obtenir de meilleurs résultats que les méthodes traditionnelles de médiation où les médiateurs populaires sont généralement des cadres à la retraite issus des gouvernements locaux ou des comités de résidents.

Comme l'a souligné, M. Chen, le président du tribunal de district de la ville S :

Le nombre total de dossiers relatifs à des conflits civils reçus par le tribunal dans la ville S est passé de 44 002 en 2009 à 50 522 en 2010. Face au nombre très élevé de dossiers et à l'escalade potentielle des conflits sociaux, le traitement de ces dossiers représente un lourd fardeau pour les juges. Le fait d'encourager les juges à se rendre dans les communautés pourrait en effet éviter des problèmes potentiels et résoudre les conflits d'une manière diversifiée qui ne relève pas de l'instruction. C'est l'idée du mode « Tribunal + N » qui étend la fonction du tribunal dans la gestion des conflits sociaux⁽³²⁾.

Un cas de conflit lié au travail dans la communauté N de la ville S montre comment une magistrature et le recours aux JC aident à désamorcer les conflits sociaux et comment les JC locaux parviennent à maintenir un équilibre entre leur mission qui consiste à résoudre les conflits et leur obligation professionnelle qui consiste à s'assurer que justice soit faite.

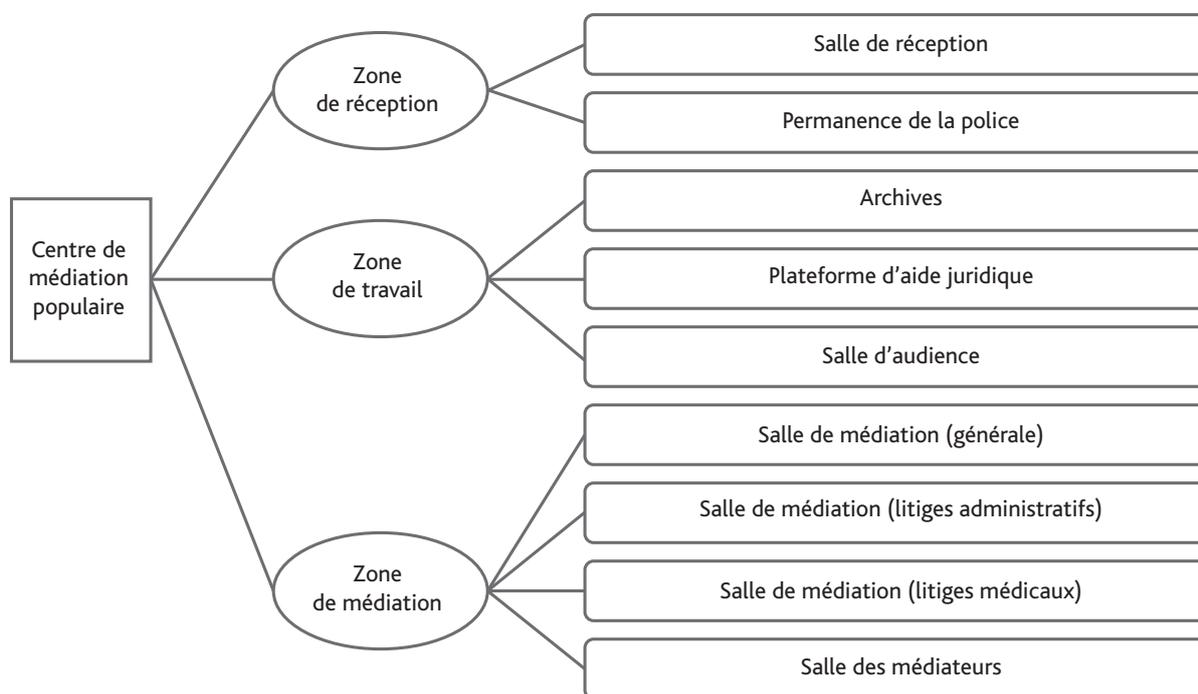
En juin 2009, une entreprise de textile de la ville S se trouvait en difficulté et était sur le point de faire faillite. Plus de mille employés n'avaient pas touché leur salaire et l'entreprise affichait une dette de plus de quatre mil-

30. Voir Courts and Tribunals Judiciary [UK], « Diversity and Community Relations Judiciary », www.judiciary.gov.uk/you-and-the-judiciary/judiciary-within-the-community/diversity-and-community-relations-judiciary (consulté le 5 février 2016).

31. Nous avons choisi la ville S parce qu'il s'agit d'un endroit typique où le système des JC est pleinement mis en pratique. Dès juin 2012, plus de 140 villes, rues et communautés utilisaient les JC pour régler toutes sortes de conflits.

32. Entretien avec M. Chen dans la ville S, 22 juin 2014.

Graphique 1 – Structure de travail du PMC dans le district H



Conçu par les auteurs.

lions de yuans. Un grand nombre d'ouvriers se sont regroupés et ont demandé des compensations et des dédommagements auprès de l'entreprise et du gouvernement local. Une fois informés des protestations des ouvriers en question, des représentants du Bureau des lettres et visites (*Xinfang*, parfois appelé Bureau des pétitions) de la ville de S et deux juges spécialisés dans le droit des affaires et le droit du travail auprès du tribunal et du CAJC se sont rendus sur les lieux pour tenter de contrôler la situation. Les officiels et les juges ont d'abord calmé les ouvriers avant de s'entretenir avec eux.

Habitué à traiter des dossiers difficiles, ils ont d'abord gelé les actifs de la société, ordonné le remplacement de toutes les serrures, puis demandé au comité de voisinage de veiller sur les actifs de la société en attendant les procédures judiciaires. En tant que médiateurs, les juges ont expliqué aux protestataires que l'objectif de toutes ces mesures était de protéger leurs droits légitimes et de s'assurer qu'ils puissent toucher des compensations en temps voulu. Les ouvriers insistèrent pour déposer une pétition jusqu'à ce que le juge du CAJC leur suggéra certaines stratégies en accord avec le droit du travail et leur promit qu'ils recevraient compensation s'ils mettaient fin à leur action collective. Les représentants du gouvernement local persuadèrent aussi les ouvriers d'utiliser des moyens soi-disant plus « rationnels » pour défendre leurs droits plutôt que de tenter à tout prix de toucher des indemnités plus importantes, sans garantie de les obtenir. La protestation prit fin après le processus de médiation conduit par les juges et les représentants. M. Zhang, un des chefs du mouvement, nous déclara :

Pour nous, le but de cette protestation est simple ; il s'agit d'obtenir davantage de compensations. Nous n'avons pas l'intention d'enfreindre la loi, et nous ne voulons pas non plus envenimer la situation. Comparé au recours en justice, la médiation avec les juges communautaires est beaucoup moins coûteuse. Cela nous fait gagner du

temps et de l'argent. Nous apprécions beaucoup ce service gratuit, et nous avons aussi beaucoup d'admiration pour eux⁽³³⁾.

Dans la ville S, le tribunal, les agences gouvernementales et les organisations sociales ont donc élaboré une méthode spécifique pour gérer les conflits sociaux. Il s'agit d'un mécanisme collaboratif, adapté au contexte local, qui vise à réduire les pressions qui pèsent sur les tribunaux et à étendre les fonctions de ces derniers vers la base afin de prévenir et de désamorcer les incidents collectifs et les conflits sociaux.

Exemple n° 2 : La voie administrative – le Centre de médiation populaire dans la ville F

En Chine, il existe plusieurs solutions administratives pour régler les litiges, la plus fréquente étant le recours administratif qui comprend l'examen du dossier et l'allocation de compensations, la médiation et l'arbitrage, les appels et les pétitions. Le système chinois des pétitions est un moyen particulier d'obtenir justice en recourant à des manifestations ou protestations citoyennes pour demander au gouvernement de résoudre les litiges. Toutefois, dans la ville F comme d'autres zones urbaines, les autorités sont dépassées par le nombre toujours plus élevé de pétitions et s'inquiètent du fait qu'un trop grand nombre de gens accaparant ainsi les agences gouvernementales et empêchant le travail quotidien des fonctionnaires menacerait la stabilité sociale.

Afin de réduire cette menace pour l'État-Parti, la justice chinoise a renforcé son contrôle sur les tribunaux et les autres institutions judiciaires, donnant pour instruction de prendre en considération non seulement la loi mais aussi l'impact politique et social de tout règlement de litiges, et encourageant

33. Entretien avec M. Zhang dans la ville S, 3 septembre 2014.

Tableau 2 – Nombre de conflits évités par le Centre de médiation populaire (CMP) entre 2008 et 2012

	Nombre de cas	Nombre de personnes
Pétitions collectives évitées	23	411
Conflits collectifs évités	56	827
Affaires civiles et pénales évitées	19	25
Morts non-naturelles évitées	11	25

Données recueillies auprès du gouvernement local du district H dans la ville F.

l'adoption de méthodes diversifiées dans la résolution des problèmes sociaux. Le résultat a été une incitation à privilégier la médiation et l'arbitrage plutôt que l'instruction judiciaire.

Nous avons choisi le district H dans la ville F pour illustrer comment le gouvernement du district a coopéré avec le bureau juridique pour régler les litiges administratifs en créant, en octobre 2008, un « Centre de médiation populaire » (CMP) (*renmin tiaojie zhongxin* 人民调解中心) qui relève du Comité conjoint de médiation populaire du district. Le district H est connu pour l'efficacité de son réseau pour la résolution des conflits, dans lequel divers intervenants collaborent pour agir comme médiateurs dans les dossiers qui 1) concernent des conflits complexes, difficiles et collectifs ; 2) ont pour cible des organes gouvernementaux ou des départements administratifs situés à F ; 3) risquent d'avoir un impact majeur sur la stabilité et l'harmonie sociales ; 4) relèvent de réglementations juridiques floues qui sont difficiles à appliquer ou à mettre en œuvre ; et 5) concernent des questions sensibles ou des actions violentes. Le CMP fut mis en place pour tenter de réduire le nombre d'actions collectives, résoudre les conflits collectifs et maintenir l'ordre sociale et la stabilité. Selon M. Wang, le directeur du CMP dans la ville de F :

Le CMP fut mis en place avec le soutien du comité du Parti du district et du gouvernement administratif. Il est composé de jeunes diplômés en droit qui ont de l'expérience et un certain talent pour la médiation. En même temps, nous recrutons aussi des députés des assemblées nationales populaires (ANP), des membres de la Conférence politique consultative du peuple chinois (CPCPC), des avocats du secteur public, des chefs de communautés et des médiateurs en chef. Nous faisons aussi appel à des juges de tribunaux, à des avocats du secteur privé et à des bénévoles des organisations sociales pour agir comme médiateurs dans les conflits du travail, les procès administratifs, les affaires pénales mineures et pour offrir une assistance juridictionnelle et proférer des conseils juridiques dans les affaires civiles^[34].

Le CMP dispose de trois espaces de travail qui comprennent au total neuf salles de réunion où sont traités toutes sortes de dossiers. Deux salles de médiation ont été spécialement agencées pour traiter les dossiers de litiges administratifs et médicaux qui sont en général plus difficiles à résoudre et nécessitent des connaissances plus approfondies. Parmi les neuf salles de réunions, la « plateforme d'aide juridictionnelle » (PAJ) (*falü yuanzhu gong-zuo zhan* 法律援助工作站) fut créée en septembre 2012 et se compose d'experts en droit qui offrent des conseils juridiques aux parties en conflit. Les services offerts par la PAJ incluent aussi le conseil, la rédaction de documents juridiques et l'offre d'une aide juridictionnelle dans des dossiers

non litigieux, etc. Le graphique 1 montre la structure de travail de la CMP dans le district H.

Depuis son ouverture en 2008, la CMP a reçu 1 432 dossiers concernant des conflits sociaux dans les domaines juridique et administratif et dans le domaine du travail. Sur la totalité de ces dossiers, 1 379 ont été réglés et ont abouti à la signature d'accords de médiation avec application juridique, soit un taux de réussite de 96,8 %. En particulier, entre 2008 et 2012, la CMP a joué un rôle important dans la prévention des incidents collectifs grâce à la médiation et, selon les chiffres du gouvernement local, ont évité plus de 58 millions de yuans de pertes économiques (voir tableau 2).

Le deuxième exemple a été utilisé pour démontrer le rôle joué par la CMP pour désamorcer les incidents collectifs visant le gouvernement du district H. Au printemps 2011, le groupe de construction d'autoroutes S a signé un contrat avec le gouvernement du district H de la ville F pour la construction d'une voie rapide dans le centre-ville. Une partie du projet avait été soustraite à une société privée, la société de construction P. Les deux sociétés étaient en désaccord concernant la répartition du travail et des paiements. Lorsque les négociations se trouvèrent dans une impasse, la société P exigea la résiliation du contrat, mais le groupe S refusa d'obtempérer. Le 20 mars, des ouvriers de la société P se regroupèrent, armés, devant le siège du groupe S pour en découdre avec les ouvriers du groupe S. Inquiet que la situation ne dégénère, le chef du groupe S se tourna immédiatement vers le gouvernement local pour demander de l'aide.

Dès que le gouvernement du district H fut prévenu de la situation, il en informa la CMP. Celle-ci mit immédiatement en place une équipe de médiation composée d'avocats et de médiateurs de la PAJ qui arrivèrent sur les lieux très rapidement. Après s'être entretenu avec le directeur et le représentant du personnel de la société P, un avocat de la PAJ expliqua les procédures légales à suivre pour résilier un contrat et les persuada de ne pas recourir à la violence car si une personne impliquée dans le conflit venait à être blessée, quelqu'un devrait en assumer la responsabilité pénale. Les représentants du gouvernement local tentèrent aussi d'aider les deux parties à parvenir à un consensus sur la répartition du travail et des paiements. Finalement, les ouvriers et le directeur de la société P se mirent d'accord sur une répartition plus équitable, promirent de mettre fin à l'action collective pendant la durée du projet de construction et signèrent un accord de médiation le 21 mai. Grâce aux efforts conjoints des représentants du gouvernement, des médiateurs et des experts juridiques de la CMP, le conflit potentiel fut finalement évité et le dossier fut clos. Le dirigeant du bureau *Xinfang* du district H, nous a fait part de ses impressions :

Les Chinois ont l'habitude de se tourner vers le gouvernement pour obtenir de l'aide quand ils ont impliqués dans un conflit. Il en résulte que les employés gouvernementaux sont souvent dépassés tant ils doivent sans cesse régler des conflits et enregistrer des plaintes. Ces dernières années, de plus en plus de gens se tournent vers les tribunaux pour régler leurs problèmes, mais cela représente désormais une lourde charge pour les tribunaux. Notre objectif est d'intégrer toutes sortes de ressources et de talents pour résoudre les conflits sociaux et construire une communauté harmonieuse, et c'est pour cela que la CMP a été créée^[35].

34. Entretien avec M. Wang dans le district H, ville F, 14 août 2014.

35. Entretien avec M^{lle} He dans la ville F, 3 août 2014.

Exemple n° 3 : Le mécanisme social des MDRC – le « Bureau regroupé des services relatifs aux pétitions »

En Chine, où le régime autoritaire se caractérise par un système politique descendant centré sur l'État, la société civile et les organisations non gouvernementales n'ont toujours joué qu'un rôle mineur. Toutefois, ces dernières années, grâce au rapide développement économique, un certain nombre d'organisations sociales et d'ONG ont émergé en dépit de l'absence d'une société civile dynamique. Cela montre que la société civile chinoise est naissante mais dynamique⁽³⁶⁾.

Les données du Bureau des affaires civiles indiquent qu'il existe dans la ville T plus de 4 000 organisations sociales qui remplissent diverses fonctions. 40 % d'entre elles sont spécialisées dans la médiation et la résolution de conflits, et 60 % offrent des services sociaux et communautaires d'aide aux personnes âgées, aux enfants, aux groupes défavorisés, etc. En octobre 2010, le gouvernement du district D mit en place un « Bureau regroupé des services relatifs aux pétitions » (BRSP) (*yi zhan shi zongzhi xinfang fuwu zhan* 一站式综治信访服务站). Il s'agit d'une organisation à but non lucratif, patronnée par le gouvernement, enregistrée auprès du Bureau des affaires civiles de la ville T, et spécialisée dans le service de médiation et la résolution des conflits sociaux. Dans la mesure où le gouvernement encourage vivement les forces sociales à partager le fardeau du règlement des conflits sociaux, environ 40 % de l'argent qui finance les opérations du BRSP provient de dons faits par des entreprises locales « pour le bien-être public », et 60 % de subventions du Bureau des affaires civiles. Les employés du BRSP se composent de médiateurs bénévoles, de juristes et magistrats, et de représentants du Bureau général de contrôle et de gestion (*zonghe zhili bangongshi* 综合治理办公室), du Bureau des lettres et pétitions (*Xinfang*) et du bureau juridique au niveau local. Le BRSP est une plateforme qui opère en collaboration avec cinq organisations administratives et judiciaires (le Bureau général de contrôle et de gestion, le Bureau des lettres et pétitions, le Bureau juridique, le commissariat de police et le tribunal) qui offrent un service regroupé pour l'enregistrement des plaintes et la résolution des conflits sociaux dans les communautés locales. L'objectif de la création du BRSP fut d'intégrer les ressources et de réaliser un impact « 5+N » dans le désamorçage des griefs entre citoyens et le maintien de la stabilité sociale, c'est-à-dire l'impact combiné des cinq organisations administratives et judiciaires est plus important que la somme de leurs actions séparées.

Une fois que le BRSP détecte ou reçoit une plainte, il enregistre les informations relatives au dossier. En fonction de la nature du problème, le dossier se voit assigner une méthode particulière de résolution du conflit. Le BRSP fait aussi parfois remonter les conflits inextricables aux agences et départements judiciaires supérieures et exige une réponse dans un délai d'une semaine pour les dossiers les plus simples et 30 jours pour les dossiers plus complexes. En 2014, plus de 2 400 rues et quartiers et plus de 5 000 communautés locales dans la ville T avaient mis en place des BRSP pour tenter de résoudre les conflits sociaux.

La mise en place des BRSP illustre bien les efforts déployés par l'État pour créer et utiliser les organisations sociales afin de désamorcer les différends dans la société ; elle représente aussi un effort d'« innovation en matière de gestion sociale » (*shehui guanli chuangxin* 社会管理创新) de la part des gouvernements locaux. Un nouveau dispositif d'« innovation sociale » dans la ville T est l'implication, pendant le processus du *Xinfang*, des travailleurs sociaux chargés de désamorcer les différends dans la population, notam-

ment ceux qui sont liés à la démolition de zones urbaines et à la relocalisation des habitants. Cette nouvelle méthode qui consiste à impliquer les travailleurs sociaux dans les dossiers relevant de pétitions a déjà été pratiquée à Shanghai, Canton et Shenzhen. Le BRSP joue le rôle de coordinateur entre les travailleurs sociaux des organisations sociales professionnelles, les agences gouvernementales, la Fédération des femmes et les bureaux *Xinfang* en particulier, afin de mieux gérer les conflits collectifs en « aidant les pétitionnaires à s'aider eux-mêmes » (*zhuren zizhu* 助人自助). En somme, le gouvernement achète des services auprès des organisations sociales (*zhengfu goumai fuwu* 政府购买服务)⁽³⁷⁾, celle-ci signent un contrat avec le gouvernement local et garantissent d'apaiser ou de résoudre 90 % des conflits qui leur sont présentés. Elles obtiennent pour cela des subventions du gouvernement local se montant à 12 000 yuans par an. Même si ce dispositif était, à l'origine, une mesure politique destinée à maintenir l'harmonie sociale, l'intervention d'une organisation de service social dans la résolution d'un litige symbolise désormais une forme de coopération entre l'État et la société au niveau local. Le cas du BRSP montre comment l'expérimentation des MDRC règle les situations litigieuses en utilisant des méthodes sociales comme moyen alternatif de résolution des conflits. Le troisième cas, celui d'un conflit collectif provoqué par un accident de circulation, illustre ce point.

En octobre 2009, des centaines de personnes se sont rassemblées devant la porte du gouvernement du district D, dans la ville T, pour demander au gouvernement que des compensations soient versées aux parents d'un petit garçon de 10 ans décédé après avoir été percuté par un véhicule de police. Les parents de l'enfant, M. et M^{me} Gong, étaient à l'origine de cette manifestation et réclamaient à la police la somme de 100 000 yuans de compensation pour la mort de leur fils. Dès que le BRSP fut informé de ce dossier, il dépêcha des médiateurs, des avocats et des travailleurs sociaux pour entrer en communication avec le couple et pour mettre à leur disposition un soutien psychologique et émotionnel. Dans leurs entretiens avec les parents du petit garçon, les représentants du gouvernement local leur ont exprimé leur sympathie mais leur ont aussi fait savoir que leurs exigences n'étaient pas réalistes et qu'il fallait procéder selon la loi puisque leur fils avait aussi une part de responsabilité dans l'accident. Les avocats et les médiateurs leur promirent également de tenter d'obtenir compensation s'ils mettaient fin à leur manifestation et à leur action collective. La famille du petit garçon insista d'abord pour continuer à manifester jusqu'à ce que les travailleurs sociaux les aident à organiser les funérailles et mettent à leur disposition une aide psychologique. Le vice-directeur de la Fédération locale des femmes contacta la mère de l'enfant directement pour prendre de ses nouvelles et lui offrir un soutien financier, ce qui la toucha beaucoup.

Les parents de l'enfant acceptèrent finalement de mettre fin à leur pétition et signèrent l'accord de médiation après que la police leur ait présenté ses excuses et aient accepté de payer 20 000 yuans de compensation pour les soins médicaux et les funérailles, et 5 000 yuans de pension supplémentaire pour la famille. Cet accord fut ensuite ratifié par le tribunal local et déclaré contraignant pour les deux parties. Lorsque les employés du BRSP remirent

36. Guobin Yang, « The Co-Evolution of the Internet and Civil Society in China », *Asian Survey*, vol. 43, n° 3, mai 2003, p. 405-422 ; Fengshi Wu et Kin-man Chan, « Contrôle gradué : l'évolution des relations entre gouvernement et organisations non-gouvernementales », *Perspectives chinoises*, n° 2012/3, p. 9-18.

37. Susan S. Manning, « The Social Worker as Moral Citizen: Ethics in Action », *Social Work*, vol. 42, n° 3, mai 1997, p. 223-230.

l'argent aux parents du petit garçon, les médiateurs demandèrent à chacun des protestataires de signer un document juridiquement contraignant promettant de ne plus manifester. Comme nous l'a dit M^{me} Gong,

Je souffre à l'agonie depuis la mort de mon fils. En fait aucune compensation ne peut le ramener sur terre. J'ai exprimé ma gratitude aux travailleurs sociaux du BRSP ; ils sont assez gentils et différents des représentants du gouvernement. Nous avons décidé d'arrêter de protester parce que j'ai le sentiment qu'ils sont sincères et qu'ils se sont excusés pour la mort de mon fils. Je n'y connais pas grand-chose en droit et je ne sais pas comment engager des poursuites contre la police. Puisque la compensation est raisonnable au regard de la loi, comme me l'a dit l'avocat, j'espère que mon fils reposera en paix. Je ne veux pas que la situation empire. Les médiateurs aussi nous ont aidés puisqu'ils nous ont dit qu'il était inutile de protester de manière illégale et qu'ils pourraient jouer le rôle d'intermédiaires entre notre famille et la police⁽³⁸⁾.

On voit que les travailleurs sociaux du BRSP jouent un rôle significatif pendant le processus de médiation, puisqu'ils parviennent à établir des relations de confiance mutuelle avec les pétitionnaires en offrant un soutien psychologique et d'autres moyens de consolation. Dans une large mesure, les forces sociales contribuent à apaiser la contestation sociale parce qu'elles sont perçues comme plus indépendantes et plus prévenantes que les représentants du gouvernement. Toutefois, dans le contexte chinois, la coopération avec le gouvernement permet d'introduire plus de ressources politiques et d'utiliser des moyens extrajudiciaires pour résoudre les problèmes.

Les MDRC en pratique et leurs implications

Les trois exemples ci-dessus représentent l'opérationnalisation des MDRC qui intègrent de manière organique les jugements, la médiation et les moyens sociaux de résolution de conflits. Le système de « magistrature active », par lequel des juges communautaires règlent les différends dans les communautés locales, illustre un processus de médiation initié par des juges de tribunaux qui incorporent la médiation comme un mécanisme supplémentaire au jugement dans la résolution des conflits, même si le magistrat agit à la fois comme juge et médiateur, ce qui constitue un conflit d'intérêt. La raison pour laquelle les juges ont pu mettre fin aux protestations des ouvriers assez rapidement est qu'ils jouissaient d'une certaine autorité judiciaire dans la mesure où ils incarnaient la décision du tribunal dans l'esprit des locaux. Les ouvriers ont tendance à faire davantage confiance aux juges qu'aux médiateurs parce qu'ils voient ces derniers comme des représentants du gouvernement qui, à leurs yeux, n'ont d'autre but que d'opprimer les plus défavorisés. Le système de « magistrature active » signifie que les juges et les tribunaux ne se contentent pas de régler les différends mais les abordent d'une manière qui aboutit à une résolution rapide et peu coûteuse. Il peut aussi renforcer la communication et les interactions entre les parties en conflit et éliminer les « facteurs déstabilisants » au niveau local. Il est aussi indéniable que le système offre davantage de liberté dans la mesure où les gens peuvent choisir entre différentes formes de résolution des conflits. On peut donc dire que les MDRC contribuent à réduire les affrontements entre l'État et la société civile en offrant aux citoyens des choix alternatifs qui compensent les limites inhérentes aux procès classiques et à la pure médiation⁽³⁹⁾.

Toutefois, le recours à des juges-médiateurs pour résoudre les conflits civils peut remettre en question leur autorité et affecter leur impartialité en tant que juges. De même, l'exercice du pouvoir de l'État par des bureaucrates locaux sous prétexte de médiation mettrait en péril l'État de droit au niveau local. M^{me} Huang, la chef du mouvement de protestation dans le conflit de travail présenté dans l'exemple n° 1 l'explique clairement :

Nous avons fini par accepter la méthode de résolution suggérée par les juges communautaires. En vérité, même si aujourd'hui je n'ai toujours pas été payée et qu'aucune des parties concernées ne nous a versé de dédommagements pour notre travail, la situation est claire pour nous. Des fois, aller en justice ne sert à rien. Il est même dangereux de se livrer à des actions collectives de grande échelle et de formuler des exigences excessives. Nous avons aussi peur de nous faire arrêter. Nous avons tendance à croire les juges locaux plutôt que les représentants du gouvernement. Mais nous insisterons pour protester et nous irons même jusqu'à Pékin s'ils nous laissent tomber !⁽⁴⁰⁾

Les bureaux de médiation dans les communautés locales sont le signe de la décentralisation du pouvoir de l'État et d'une évolution vers plus de liberté et de diversification dans la résolution des conflits collectifs. La caractéristique fondamentale de ce processus de décentralisation est que le pouvoir a été dévolu par l'État aux autorités locales⁽⁴¹⁾. En réalité, le CMP n'est pas une organisation sociale dans la mesure où son travail et ses opérations sont avant tout une collaboration entre le gouvernement local et le bureau juridique visant à réduire le nombre de conflits et à gérer les protestations au niveau de la base. Il s'agit plutôt d'un MDRC en ce qu'il remplit la mission politique qui consiste, d'une part, à contrôler et réprimer les actions et protestations collectives qui menacent la légitimité du régime et mettent en péril la stabilité sociale, et, d'autre part, à résoudre les conflits sociaux pour le bien de la population locale.

En tant que dispositif social de résolution des conflits, le BRSP est par nature une organisation « non gouvernementale » organisée par le gouvernement (GONGO) puisqu'il s'agit d'une institution semi-gouvernementale qui perçoit presque la moitié de son financement des organisations gouvernementales, même si elle est enregistrée indépendamment auprès du Bureau des affaires civiles. Le gouvernement local soutient et promeut le BRSP pour désamorcer les conflits sociaux parce que les accomplissements de ce dernier sont de plus en plus reconnus par les échelons supérieurs du gouvernement qui voient en lui un moyen de connecter les citoyens avec le gouvernement local et d'éviter des actions collectives potentielles qui peuvent aboutir à des troubles sociaux au niveau local. Le BRSP représente non seulement l'intégration des lois du pays (*guofa* 国法) et mais aussi de certains principes de raison et de morale (*qingli* 情理) – excuses, promesses verbales ou accords écrits, repas partagés, etc. – qui confèrent aux résolutions obtenues par médiation un côté ritualiste aux yeux des parties en conflit. La pratique du BRSP s'est propagée à d'autres villes et est présentée comme un exemple réussi de « gestion de l'innovation sociale au niveau local ».

Toutefois, ces trois exemples de MDRC traduisent une tentative délibérée de la part du régime autoritaire de gérer les conflits sociaux malgré l'absence

38. Entretien avec M^{me} Gong dans la ville T, 24 août 2014.

39. Ng Kwai Hang et He Xin, « Internal Contradictions of Judicial Mediation in China », *art. cit.*, p. 308.

40. Entretien avec M^{me} Huang dans la ville S, 22 juillet 2014.

41. Xueguang Zhou, « Unorganized Interests and Collective Action in Communist China », *American Sociological Review*, vol. 58, n° 1, février 1993, p. 54-73.

d'une société civile active et d'un système judiciaire indépendant, tout en développant une gouvernance plurielle et diversifiée orchestrée par l'État⁽⁴²⁾. Depuis le milieu des années 1990, l'État-Parti en Chine a tenté d'accroître sa capacité de régulation et de gouvernance afin de maintenir la croissance et la stabilité parce que les rebellions localisées sont considérées comme une menace au bien commun⁽⁴³⁾. Les MDRC pourraient, dans une large mesure, remplir cette mission puisqu'ils reposent sur un réseau collaboratif (organisation du Parti local, agences gouvernementales, secteurs de la sécurité publique, cabinets d'avocats et tribunaux), et gèrent les conflits d'une manière diversifiée qui peut affaiblir ou éliminer tous les « facteurs dangereux » dans ces conflits et allient des méthodes sociales de résolution de conflits à une forte intervention de l'État.

Conclusion

Étant donné les efforts déployés par l'État-Parti pour contenir les menaces politiques, l'État de droit fait encore face à de nombreux défis en Chine contemporaine. Toutefois, la réalité sociale actuelle – écarts croissants de revenus, chômage, niveau élevé de mobilité et de migration, corruption endémique, criminalité et troubles sociaux – ont contraint le gouvernement à agir pour résoudre de manière efficace les conflits sociaux et accroître la légitimité du régime. En tant que dispositifs coordonnés de résolution des conflits sociaux, les MDRC sont appelés à jouer un rôle important dans la réduction du nombre de litiges et dans le désamorçage des conflits et protestations grâce au recours à des moyens judiciaires, administratifs et sociaux. De manière plus spécifique, ils sont, dans le contexte actuel, un moyen supplémentaire de dépasser les limitations des approches judiciaires et non judiciaires. Les juges communautaires, les centres de médiation et le Bureau regroupé des services relatifs aux pétitions sont autant de mécanismes diversifiés de résolution des conflits qui favorisent la communication et la négociation entre l'État-Parti et les citoyens locaux et réduisent ainsi les chances d'éclatement de protestations collectives ou de conflits de grande envergure dirigés contre le gouvernement.

Toutefois, la mise en œuvre des MDRC dans différentes régions du pays prouve que ces mécanismes offrent aussi la possibilité aux autorités locales de gagner un certain crédit politique quand elles parviennent à éviter des protestations de masse ou à régler des litiges difficiles. Les conflits sociaux actuels forcent le régime à chercher tous les moyens possibles pour préserver la stabilité, même si cela doit se faire aux dépens de la loi. Les MDRC sont donc encouragés par l'État-Parti puisqu'ils servent le double objectif qui consiste d'une part à faciliter la résolution des problèmes et des conflits au niveau local et, d'autre part, à offrir aux représentants locaux du gouvernement des raisons de se faire positivement remarquer dans leurs évaluations professionnelles. En fait, les MDRC sont le résultat d'une complexe interaction entre l'État et la société influencée par la réglementation disciplinaire du Parti concernant les réponses officielles aux protestations citoyennes. Cette interaction démontre la satisfaction des exigences officielles par la résolution des conflits d'une part et par les réussites et la gouvernance politique de l'autre.

Ces exemples de MDRC illustrent bien la tendance actuelle qui consiste à allier des méthodes judiciaires et non judiciaires pour régler les conflits sociaux au niveau local. Toutefois, ces solutions sont loin de toute forme d'« indépendance judiciaire ». Les rapports qu'entretiennent les juges avec les agences gouvernementales et les départements administratifs pour résoudre les conflits sociaux compromettent leur autonomie institutionnelle

et leur neutralité lors de la résolution des conflits. Il serait plus judicieux de donner plus de pouvoir aux organisations sociales en mettant à leur disposition davantage de ressources et les moyens d'une plus grande autonomie afin de développer des méthodes efficaces de résolution des conflits et de construire des relations harmonieuses au sein de la société. Les évolutions récentes semblent indiquer que le gouvernement a pris conscience qu'il est important de coopérer avec la société pour atteindre ses objectifs, et cela se traduira peut-être, pour les groupes sociaux, par une plus grande flexibilité et par davantage de liberté dans leurs opérations quotidiennes. Dans un contexte où les organisations sociales subissent une forte pression politique, qui s'est traduite par de nombreuses arrestations et fermetures d'ONG à la fin de 2015, les initiatives locales de ce type servent à améliorer les relations entre l'État et la société et évitent que certains différends se transforment en conflits sociaux.

■ Traduit par Raphaël Jacquet.

■ Jieren Hu (auteur correspondant) est maître de conférences dans le département de droit et à l'Institut de recherches sur la propriété intellectuelle de l'Université Tongji, Shanghai. Elle est également chercheur associé au Centre de recherches sur la gouvernance sociale, Université Fudan, Shanghai.

RM 2111, 21/F, Zonghe Bldg., Law School/IP Institute, Tongji University, 200092 Shanghai, Chine (besthujieren@tongji.edu.cn).

■ Yang Zheng est étudiant de troisième cycle en théorie politique à l'École d'études politiques et de relations internationales, Université Tongji, Shanghai.

Postgraduate Workroom 2022, 20/F, Tongji A Building, School of Politics and International Relations, Tongji University, No. 1239 Siping Road, 200092 Shanghai, Chine (zhengyang_1990@126.com).

42. B. Michael Frolic, « State-Led Civil Society? », in Timothy Brook et B. Michael Frolic (éds.), *Civil Society in China*, New York, M. E. Sharp, 1997, p. 46-67.

43. Jae Ho Chung, Hongyi Lai et Ming Xia, « Mounting Challenges to Governance in China: Surveying Collective Protestors, Religious Sects and Criminal Organizations », *art. cit.*, p. 30.