UNIVERSITÉ DE LORRAINE

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4
Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10
http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php
http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm

UNIVERSITE DE LORRAINE
L'ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES JURIDIQUES POLITIQUES ECONOMIQUES ET DE GESTION
INSTITUT DE RECHERCHES SUR L'ÉVOLUTION DE LA NATION ET DE L'ÉTAT

LA DIVERSITÉ DES POUVOIRS LOCAUX EN CHINE ENTRE CENTRALISATION ET AUTONOMIE DANS UNE PERSPECTIVE JURIDIQUE ÉVOLUTIVE

(volume I)

Thèse pour obtenir le titre de doctorat en droit

Présentée par :

Ruihua LIU

Soutenue publiquement le 16 décembre 2016

Jury :

Monsieur SOHNLE Jochen
Professeur de droit public à l'Université de Lorraine, Directeur de thèse

Madame ALLEMAND Roselyne
Professeur de droit public à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, Rapporteure

Madame CAMPROUX DUFFRENE Marie-Pierre
Maître de conférences en droit privé, HDR, à l'Université de Strasbourg, Rapporteure

Monsieur SADOK Hocine
Maître de conférences en droit public à l'Université Haute Alsace

REMERCIEMENTS

Ce travail doit beaucoup au soutien de diverses personnes que je souhaite remercier.

Je tiens tout d'abord à l'égard de M. Jochen Sohnle, qui a suscité en moi le goût des pouvoirs locaux et de la décentralisation et qui est un directeur de thèse non seulement compétent mais également très attentif et patient. Ce travail doit beaucoup à l'aide constante que j'ai trouvée auprès de lui et j'espère avoir été digne de la confiance qu'il m'a accordée en acceptant de diriger ce travail. Je me permets de lui présenter toute ma reconnaissance : pour l'acceptation de la direction de ce travail, pour ses encouragements et ses conseils judicieux ainsi que pour m'avoir fait profiter de sa grande connaissance du sujet à chaque rencontre.

Tous mes remerciements s'adressent à celles ou ceux qui, inépuisablement, pendant ces trop nombreuses années, m'ont donné des conseils sur le sujet et m'ont encouragé et aidé pour la réalisation de cette thèse. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma reconnaissance.

Je suis très reconnaissante à Madame Myriam DUBAN, Directrice de l'école doctorale SJPEG de l'Université de Lorraine, à la Directrice adjointe, Madame Nathalie Deffains et à leur équipe pour avoir toujours pu conserver leur confiance.

Je tiens enfin à remercier avec émotion mes chers parents et Monsieur Flavien Dumont, qui m'ont été un soutien permanent et très apprécié.

PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADM : Administration

APN : Assemblée populaire nationale (de la Chine)

BIC : Bénéfices industriels et commerciaux

CAE : Conseil des affaires d'État

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

Cf. : conférer

CGCT : Code général des collectivités territoriales (de la France)

CT : collectivité territoriale

Cons. : considérant

Cons. const. : Conseil constitutionnel (français)

D. A. : Droit administratif

Dir. : direction

Éd. : édition

L. O. : Loi organique

HK : Hong Kong

RDC : République de Chine

RPC : République populaire de Chine

RAS : Région administrative spéciale

RASHK : Région administrative spéciale de Hong Kong

RAS Macao : Région administrative spéciale de Macao

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

UE : Union européenne

Sommaire

INTRODUCTION GÉNÉRALE

PARTIE PREMIÈRE : La diversification du pouvoir local entre centralisation et l'autonomie – vers la consécration d'un régime juridique général des pouvoirs locaux

Titre I : Le pouvoir local limité par le pouvoir central

Chapitre 1 : Le pouvoir local face au poids centralisateur de l'histoire et de la coutume

Chapitre 2 : Le pouvoir local face aux autorités déconcentrées

Titre II : Le pouvoir local émancipé du pouvoir central

Chapitre 1 : Le fondement théorique du droit chinois de la décentralisation

Chapitre 2 : La mise en œuvre de la décentralisation à la chinoise

PARTIE DEUXIÈME : L'autonomie à plusieurs vitesses comme résultat de régimes juridiques décentralisateurs particuliers de pouvoirs locaux

Titre I : La décentralisation particulière dans la Chine comme un État « plural »

Chapitre 1 : Les régions autonomes des minorités ethniques

Chapitre 2 : Le cas spécial du régime du pouvoir local à Taïwan

Titre II : La décentralisation à la chinoise avec des régimes à deux vitesses : l'autonomisme renforcée des régions administratives spéciales (Hong Kong et Macao)

Chapitre 1 : La configuration théorique d'une autonomie renforcée dans un État chinois recomposé

Chapitre 2 : La mise en œuvre pratique de l'autonomisme renforcée à Hong Kong et à Macao

CONCLUSION GÉNÉRALE

Introduction Générale

Le merveilleux voyage à travers les civilisations humaines peut être effectué en s'intéressant de manière privilégiée aux pouvoirs locaux. On ne peut que s'étonner devant les exploits de l'humanité qui a réussi dans ce domaine à construire des régimes juridiques complexes en passant par trois stades marquants. Le point de départ est en effet une société qui se présente de manière primitive et désordonnée. Elle laisse la place à une société centralisée monarchique. Finalement les pouvoirs locaux s'inscrivent, suite à la naissance de l'État moderne, dans le contexte de la démocratie. Dans la comparaison mondiale, c'est à partir des années 1960 que l'on décèle une vague généralisée allant vers plus d'autonomie locale et de décentralisation. Le Royaume Uni, l'Espagne, la France, les États-Unis et au-delà de ces modèles occidentaux quasiment tous les pays pratiquent à leur façon et à leur degré une certaine forme d'autonomie locale. Actuellement la construction de l'autonomie locale se présente encore comme un vaste chantier inachevé qui est complété par étapes. Il est ainsi significatif que dans deux pays, à savoir la France et la Chine, on parle à propos de l'étape actuelle de réalisation de la décentralisation d'« acte numéro III ». Ce sont justement ces deux pays qui présentent un intérêt particulier pour la présente thèse. En effet, elle s'adresse principalement à un public spécialisé en France en ayant pour objectif de leur exposer le régime des pouvoirs locaux en Chine.

L'autonomie locale est appréhendée en France en termes de décentralisation territoriale. Il s'agit d'une question constitutionnelle importante. Cette autonomie reflète le développement démocratique d'un pays, les relations des pouvoirs entre un État dans son ensemble et ses parties territoriales (locales) et aussi la stabilité nationale et le développement social. Ainsi, la question de l'autonomie locale et de la décentralisation est un enjeu politique majeur, y compris dans un pays en voie de développement. Elle mérite d'être soigneusement étudiée à la fois dans une perspective actuelle (la décentralisation moderne en tant que tendance mondiale) et historique (la décentralisation comme processus d'évolution). La mise en œuvre d'une décentralisation raisonnable (qui correspond à un certain degré de séparation des pouvoirs sur le plan vertical) est une caractéristique signifiante d'un État de droit moderne. Elle contribue par ailleurs à optimiser la structure du gouvernement, à améliorer le

fonctionnement de ce gouvernement, à promouvoir la démocratie et à favoriser la liberté locale. C'est la raison pour laquelle de nombreux États sont à la recherche du modèle d'autonomie locale qui correspond le mieux à la situation réelle du pays et qui est capable de configurer de manière idéale les relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. Il est effectivement nécessaire de trouver un équilibre acceptable entre la centralisation et la décentralisation, notamment dans un État unitaire.

La réforme étatique introduisant l'autonomie locale et la décentralisation se manifeste avec des différences notables dans les différents États. En Chine, cette réforme est menée depuis la fin des années 1970 (plus précisément depuis 1978) avec comme fondement conceptuel la séparation des pouvoirs. Son but officiel est de stimuler le dynamisme local, la démocratie locale et la liberté locale afin d'avoir un développement économique généralisé au plan national et de rendre en même temps la vie des peuples plus riches au plan local. 'Décentraliser les pouvoirs' était devenu le slogan de la réforme en Chine. La répartition des pouvoirs entre l'échelon central et les échelons locaux est progressivement devenue une nouvelle spécialité juridique. Plus de trente ans d'expérience de la réforme prouve que la décentralisation a effectivement apporté une vitalité sans précédent au développement socio-économique de la société chinoise, a aidé la majorité des peuples chinois de sortir de la pauvreté, a augmenté leur qualité de vie et a fait progresser le pays dans son ensemble.

Cependant, la décentralisation n'est pas une solution irréprochable. Elle présente également certains inconvénients parmi lesquels on compte le protectionnisme local, les exigences excessives en matière de développement économique des pouvoirs locaux et d'une manière générale certains abus dans le fonctionnement des pouvoirs locaux. Il peut en résulter un danger pour le développement économique, des conflits sociaux accrus et par conséquence un affaiblissement du soutien des peuples locaux. La cause de ces inconvénients se trouve essentiellement dans la répartition déraisonnable et non-normalisée des pouvoirs. Dans le cadre du processus général de réforme et d'ouverture de la Chine, le changement de la structure du pouvoir d'État n'a pas encore abouti à une architecture normative idéale d'un système décentralisé. La réglementation de plusieurs aspects reste par ailleurs encore très vague. Par conséquent, la configuration finale de la décentralisation et la gestion définitive des relations étatiques entre centralisation et décentralisation doivent encore être trouvées dans le contexte des futures réformes. Le champ reste donc vaste pour les chercheurs spécialisés.

On remarque que les recherches scientifiques qui s'intéressent à l'organisation territoriale de la Chine ne sont pas tout à fait récentes. La Chine a éveillé au XIXe siècle la curiosité de l'opinion publique et des chercheurs des États industriellement avancés, notamment anglophones. Les deux guerres de l'opium (1840-1842 et 1856-1860) contribuent à donner une image mystérieuse de l'ancienne monarchie impériale chinoise. La curiosité a laissé progressivement la place à l'esprit de conquête de ce pays vaste ce qui est à l'origine des premières recherches scientifiques sérieuses. Au début du XXe siècle, des grandes universités occidentales comme Oxford, Cambridge et Harvard vont toutes consacrer des instituts spécialisés sur l'Asie et l'étude de la Chine s'y situera au premier rang. Cet intérêt ne va pas s'arrêter. Depuis une trentaine d'années, la Chine communiste et moderne suscite de nouveau un grand intérêt. Elle a réussi un décollage significatif de toutes ses forces sociales et plus particulièrement réalisé un grand essor économique. Comment ce pays se développe-t-il si rapidement ? Par quels moyens juridiques et dans le cadre de quel régime constitutionnel ? Il ne fait donc pas de doute que la Chine mérite une recherche approfondie. Dans la présente thèse, nous mettrons le focus sur l'étude de ses pouvoirs locaux.

En mettant l'accent sur la diversité des pouvoirs locaux en Chine, il ne faut pas perdre de vue l'arrière-plan sur lequel se perçoit le grand mouvement de la décentralisation et de l'autonomie locale. Les forces sociales et politiques se trouvent prises entre une centralisation traditionnelle forte et une évolution autonomiste innovatrice. Rappelons que notre étude s'adresse aux juristes français et a pour ambition de leur expliquer la Chine décentralisée ainsi que l'évolution juridique et politique qui a mené à la situation actuelle. Notamment depuis une trentaine d'années, les pouvoirs locaux prennent de plus en plus de place dans la vie politique, administrative et juridique de la Chine. Dans le cadre de l'introduction, il conviendra de présenter les principaux enjeux à l'origine de notre recherche (1), sa perspective expliquée à travers ses notions de base (2) ainsi que les méthodes utilisées (3).

1. Les principaux enjeux à l'origine de la recherche

Notamment à partir de la fin du XIXe siècle, beaucoup d'États modifient leurs structures d'administration locale ce qui va préfigurer un mouvement qui va se poursuivre

dans le nouveau siècle. En effet, « le mouvement de réforme est continu et révèle une tendance au renforcement de la décentralisation et à la reconnaissance de l'autonomie du pouvoir local. »[1] Ce mouvement s'inscrit avant tout dans une idéologie politique, notamment libérale, et c'est dans cette suite que l'on trouve dans les pays occidentaux les premières définitions juridiques données au concept d'autonomie locale. Par opposition, la décentralisation chinoise se situe dans un cadre conceptuel plus neutre et elle est réalisée de manière plus pragmatique.

La réforme politique et sociale provoque donc également une évolution juridique. Les États procèdent à cette fin, inspirés par les situations nationales et internationale, à des révisions constitutionnelles. Ce qui est affirmé à propos de la France vaut également pour la réforme locale et la décentralisation en Chine : « Une telle évolution nécessite en premier lieu une analyse de la nature juridique et politique du pouvoir local en France, élément essentiel à la compréhension de l'action des autorités locales et du partage des rôles avec les niveaux décentralisés et l'État. »[2]

Pour la doctrine chinoise, les facteurs de base de la décentralisation sont l'autonomie et la démocratie. Il sera vu que les auteurs insistent sur la responsabilité des pouvoirs locaux dans la conduite des affaires publiques locales. La clé du succès se trouve donc pour eux dans l'auto-gestion locale et dans la participation démocratique qui a vocation à s'étendre progressivement à l'échelon local. Ils considèrent aussi le centralisme démocratique à la chinoise comme l'une des manifestations de la décentralisation alors que cette opinion n'est pas partagée dans d'autres pays du monde. En revanche, il n'est pas controversé que la décentralisation ne peut être dissociée de la constitution qui doit la consacrer.

Une gestion efficace de l'État et de la société est inséparable de l'idée de répartition rationnelle des pouvoirs étatiques. La répartition des pouvoirs dans un État est un moyen important pour améliorer la capacité et la qualité de cette gestion, à la fois pour garantir la

---

[1]Jacqueline Montain-Domenach, Christine Brémond, Droit des collectivités territoriales, 3e éd., PUG 2007. p. 1

[2]Jacqueline Montain-Domenach, Christine Brémond, Droit des collectivités territoriales, 3e éd., PUG 2007. p. 1

stabilité et le développement national. Dans ce contexte, la décentralisation raisonnable est une caractéristique importante d'un gouvernement moderne. Que ce soit un État fédéral ou un État unitaire, la balance recherchée entre centralisation et décentralisation est fonction des particularités, des expériences et des besoins de développement de chaque pays.

Soulignons préalablement que la présence d'une autorité centrale est une condition d'existence d'un État. « Le phénomène d'un pouvoir centralisé est l'essence même d'un État, il est son fondement et sa vie. La centralisation des pouvoirs est à l'origine d'un État et aucun État n'y échappe. »[3] L'histoire prouve que sans aucune autorité centrale, l'État tombe dans un état de division et de chaos. Un État-nation moderne a donc besoin d'une autorité centrale forte pour sauvegarder la cohérence nationale, l'unité ethnique, le développement économique et la stabilité sociale. Par conséquent, lorsqu'il s'agit de construire et d'ajuster la relation entre le centre et les pouvoirs locaux, un certain degré de centralisation est incontournable.

Face à cette tendance centralisatrice, il est nécessaire d'encourager l'esprit et l'initiative locaux. A cette fin, les entités locales doivent avoir à leur disposition l'espace nécessaire pour exercer leur autonomie. Une décentralisation raisonnable implique donc l'établissement d'un gouvernement local responsable, capable de répondre aux besoins de la population locale et de garantir ses intérêts. Cependant, la décision de mise en œuvre de la décentralisation, le degré de la décentralisation et la variété de ses formes dépend de divers facteurs (notamment la tradition historique et culturelle, le système politique, la conception de l'autorité étatique) qui sont propres à chaque État et qui varient même dans un même État en fonction des différentes périodes historiques.

Dans le monde d'aujourd'hui, avec son interdépendance qui résulte notamment de la mise en réseau de l'information et plus généralement du phénomène de la mondialisation, la décentralisation et l'autonomie locale se sont généralisées. Dans l'État unitaire tout comme dans l'État fédéral, les grandes questions se ressemblent dans notre domaine : comment

---

[3]恩格斯，集权与自由，马克思恩格斯全集（第 41 卷) [M]，中央著作编译局译，北京：人民出版社，1982。Friedrich Engels, *La centralisation et la liberté*, Œuvres des Marx et Engels (Volume 41), traduit par le Bureau chargé de la compilation nationale des livres connus, Pékin: Maison d'édition populaire, 1982, p. 396.

remodeler les rapports entre l'État et les pouvoirs locaux, entre le marché et la société civile ; comment réaliser la décentralisation de manière rationnelle, démocratique et fondée sur le droit ; comment aménager les pouvoirs aux niveau central et local afin que chacun puisse agir dans le cadre de ses droits et responsabilités sans générer des conflits majeurs ; comment mettre en place une interaction positive entre les deux échelons et, enfin, comment trouver une performance maximale des pouvoirs locaux dans une structure institutionnelle efficace, ordonnée, transparente et avec un fonctionnement normalisé ?

Depuis la fondation de la Chine nouvelle, le gouvernement central est engagé dans l'ajustement des relations entre les autorités centrales et locales. Même à l'époque de l'économie planifiée, le gouvernement local n'était pas entièrement soumis au gouvernement central. Depuis les années 1950, le gouvernement central a déployé des efforts de décentralisation, mais dans le cadre du système d'économie planifiée ceux-ci étaient cependant limités à la gestion dans le domaine économique. Par ailleurs, ces premiers efforts ont abouti à une décentralisation qui présentait un caractère aléatoire et arbitraire, où les pouvoirs décentralisés manquaient massivement de mesures d'accompagnement et de soutiens appropriés, ce qui a conduit à toutes sortes de problèmes dont il était difficile de sortir. Cette impossibilité de trouver le bon équilibre se présentait comme un cercle vicieux résumé dans la formule suivante : « Le chaos par la décentralisation, le suicide par l'unification »[4]. Depuis ce que l'on appelle la réforme et l'ouverture de la Chine (1978), la décentralisation est redevenue un thème principal. Conformément à un nouveau slogan, « Manger dans des cuisines séparées »[5], les pouvoirs et les fonctions des autorités locales ont été considérablement élargis. Les entités locales deviennent des sujets de droit capables de défendre leurs intérêts principaux, une conscience locale émerge, motivée pour promouvoir son propre développement, l'initiative locale est fortement mobilisée, bref, le monde local est imprégné d'un certain esprit de libération face au pouvoir central. Cependant, dans l'ensemble, la présence d'une économie planifiée propre au système de marché socialiste fait qu'à l'époque

[4]En chinois : 一放就乱，一统就死。Il s'agit d'une formule du parti communiste pour expliquer la situation économique du pays à l'époque. En effet, la Chine communiste devait redresser l'économie du pays après tant années de guerres. À partir de 1950, Mao et les autres dirigeants communistes ont déjà tenté de décentraliser certains pouvoirs vers le niveau local, dans l'espoir de mobiliser le dynamisme local et l'essor économique local, pour que les peuples sortissent de la pauvreté et de la faim. C'était sans succès et le désordre a augmenté. Ils ont choisi ensuite la centralisation extrême ce qui a eu pour résultat que l'économie du pays est devenu rigide et stagnante. Ce sont ces phénomènes qui sont à l'origine de cette expression.

[5]En chinois : 分灶吃饭。Cette expression fait référence à système financier séparé. Il s'agit donc de séparer les recettes, les impôts et les taxes.

le gouvernement central reste au cœur du système étatique et que le modèle de la forte centralisation n'a pas fondamentalement changé[6]. « Dans la pratique, le centre et les autorités locales tentent tous les deux de détourner la réforme à leur profit »[7] de sorte que l'autorité centrale perdait toute légitimité pour agir dans le domaine. Il ne s'agissait de toute évidence pas d'une décentralisation raisonnable.

Or, au XXIe siècle, la décentralisation raisonnable en Chine est la condition nécessaire à la fois pour le développement de son économie de marché socialiste et pour être à la hauteur des doctrines modernes constitutionnalistes. La rationalisation de la décentralisation sur un fondement juridique clair se présente comme la force motrice du développement national et social durable. Cependant, dans un État unitaire traditionnellement fortement centralisé comme la Chine, comment convient-il d'institutionnaliser la séparation verticale des pouvoirs ? L'autonomie locale peut-elle transformer l'essence du système ? Les pouvoirs locaux seront-ils capables de faire face à la réforme et d'exercer leurs nouveaux pouvoirs ?

La présente recherche s'efforcera donc à répondre à ces questions tout en exposant le régime des pouvoirs locaux en Chine qui a dû affronter les enjeux présentés précédemment. Au cœur de notre étude se trouvent les pouvoirs locaux. Comme il s'agit des acteurs principaux dans notre domaine, il conviendra d'insister pour la Chine sur leur diversité qui est le résultat d'une longue évolution juridique. Au cours de cette évolution, on a expérimenté les techniques d'administration locale les plus diverses, y compris celles de la déconcentration, de la décentralisation et de l'autonomie locale. Les pouvoirs locaux s'insèrent dans la structure institutionnelle de l'État qui trouve son fondement dans la constitution. C'est donc la théorie constitutionnelle sur ces questions qui doit être analysée tout en prenant en compte le développement politique et économique des pouvoirs locaux. Il s'agit à la fois d'examiner les

---

[6]De nombreux problèmes en découlent. En raison du manque de décentralisation rationnelle et de règlementation juridique de la situation, les gouvernements locaux étaient confrontés à des difficultés énormes. Après la mise en œuvre de la réforme fiscale, bien que les gouvernements centraux et locaux aient leurs propres sources d'imposition et de revenus relativement stables, le transfert continu de pouvoirs, vers l'échelon local, cette fois non accompagné de ressources financières, est à l'origine d'une situation budgétaire très tendue. Les entités locales doivent par ailleurs faire face à la pression d'être économiquement performantes et de satisfaire au maximum les intérêts privés. Dans un tel contexte, conjugué à la faiblesse des mécanismes de contrôle étatique, les actes des pouvoirs locaux se déforment et deviennent abusives. Ils consacrent le protectionnisme local et dénaturent leurs compétences. On cherche à contourner la loi et les règlements de l'autorité centrale, etc.

[7]王绍光，分权的底线，北京：中国计划出版社，1997。WANG Shaoguang, *La décentralisation dans ses grandes lignes*, Pékin: Presse La Chine planifiée, 1997, p. 23.

conditions difficiles de l'évolution de la décentralisation chinoise et de mettre en avant le développement futur et constructif de la décentralisation. Parmi les aspects abordés principalement, on s'intéressera au positionnement correct des fonctions gouvernementales (centrales et locales). Ceci implique une analyse de l'aménagement de la relation entre pouvoir central et local. Ceci signifie aussi qu'il faut s'intéresser à la forme juridique qui est à la base des opérations des gouvernements locaux. On va découvrir un régime local et une manière de décentraliser qui sont caractéristiques pour la Chine. Cet État a ainsi trouvé sa propre voie pour réaliser un régime local qui se présente actuellement de manière relativement satisfaisante dans la pratique. Le régime local chinois a également atteint une maturité scientifique grâce à des efforts approfondis de conceptualisation entrepris par la doctrine notamment juridique. Il pourrait ainsi constituer une source d'inspiration également pour les États développés et leurs penseurs.

2. La perspective de la recherche expliquée à travers ses notions de base

La doctrine occidentale s'est intéressée beaucoup plus tôt à notre thématique. Ses recherches théoriques se présentent en général de manière assez parfaites et approfondies. Sur le plan juridique pratique, le régime local dans les États occidentaux a également atteint un haut degré de précision dans les différentes sources juridiques. En France, le cadre général du régime des pouvoirs locaux est fixé dans la Constitution. Ils y figurent en tant que « collectivités territoriales » et leur statut juridique s'inscrit clairement dans le cadre général de la décentralisation, concrétisé notamment dans le Code général des collectivités territoriales. Dans les autres États occidentaux, on trouve une situation similaire quant aux sources juridiques, même si les solutions particulières matérielles varient.

En ce qui concerne la Chine, l'un des rares pays socialistes encore existant dans le monde, il y a moins de références empiriques quant à la construction d'un régime local spécifiquement socialiste. Malgré une pratique qui correspond désormais à une trentaine d'années, des succès sur le terrain et un travail doctrinal ayant atteint une certaine maturité, l'expérience chinoise se présente dans la comparaison internationale encore comme primaire et sommaire. Malgré tout, notre thématique qui vise à présenter la diversité des pouvoirs locaux en Chine reste extrêmement vaste. La présente étude adopte dans ce contexte une

perspective juridique constitutionnaliste. Cette perspective constitutionnaliste sera appliquée également rétrospectivement puisqu'elle s'intéressera à la longue évolution juridique du régime local en Chine. Conformément à cette perspective, certaines notions de base doivent être exposées dans le cadre de l'introduction.

Le cadre géographique de la présente thèse vise la ***Chine.*** Nous adopterons un sens large de la notion de Chine. Il ne s'agit pas seulement d'un pays de l'Est de l'Asie qui s'est élargi progressivement dans l'histoire (sous la dynastie mongole YUAN 1271-1368, le territoire chinois était le plus étendu), mais également de la Chine moderne, plus particulièrement contemporaine qui couvre 9 596 961 km2 avec plus de 1,3 milliard d'habitants et qui est la deuxième plus grande économie du monde après les États-Unis. Conformément à la position officielle de la Chine populaire, nous considérons la Chine comme un ensemble, composée de la Chine continentale (République populaire de Chine) et de la Chine à Taïwan (République de Chine). En revanche, des passages différents de la présente thèse seront consacrés aux régimes locaux de chaque composante.

La notion de ***constitutionnalisme*** est le point de départ de notre étude. Bien qu'elle soit issue de la civilisation occidentale, on peut considérer qu'elle a une signification universelle et est acceptée en tant que telle comme un modèle théorique et pratique par les juristes et les politistes. Pendant les deux derniers siècles, ce modèle a été transplanté dans toutes les régions du monde. Avoir une constitution est devenu l'une des caractéristiques de l'État souverain moderne. Des États pratiquant des idéologies différentes, qu'il s'agisse notamment du capitalisme ou du communisme, invoquent tous l'autorité absolue de la constitution sur leurs territoires souverains. Ainsi, l'exercice constitutionnel du pouvoir, à côté du respect de la démocratie et des droits de l'homme, est considéré comme une des normes principales de la modernisation.

Pour O. BEAUD, le constitutionnalisme condense « deux idées essentielles et anciennes de la philosophie politique : d'abord, la promotion d'un gouvernement limité, et, ensuite, le gouvernement de la loi qui se serait substitué au gouvernement des hommes. Ainsi permettrait-il de rendre compte de la limitation tant du pouvoir de la Cité

(‘constitutionnalisme ancien’) que du pouvoir de la royauté par un droit coutumier (‘constitutionnalisme médiéval’). En revanche, dans son acception plus restreinte (stricto sensu), le constitutionnalisme désigne certes l’idée de limitation du pouvoir politique, mais ce pouvoir politique est uniquement l’État moderne. Le constitutionnalisme fait en effet partie intégrante de la philosophie de la démocratie libérale qui présuppose une distinction entre la sphère privée ou sociale et la sphère publique et politique, c’est-à-dire entre l’État et la société civile, distinction inconnue des anciens modes de pensée constitutionnalistes »[8]. La pratique internationale nous montre toutefois que les gouvernants donnent souvent leurs propres définitions par rapport au constitutionnalisme et à la constitution. Celles-ci reflètent leurs propres intérêts ou n’ont qu’une portée théorique sans correspondre à la pratique. La mise en pratique réelle des idées originales du constitutionnalisme n'est pas facile. Notamment de nombreux États en développement ont échoué dans leur tentative de les réaliser.

Les idées essentielles du constitutionnalisme sont la protection des droits de l’homme et du citoyen et la séparation des pouvoirs. La première est une valeur à poursuivre tandis que la deuxième est le noyau du constitutionnalisme. Comment configurer les pouvoirs de l’État de la manière la plus bénéfique pour lui-même ? Il s’agit de l’une des questions de base des spécialistes du droit constitutionnel. Elle comporte une dimension verticale qui nous mène vers notre thématique. En effet, un choix se conçoit entre centralisation et décentralisation territoriale. Il s’agit de la marge d’autonomie locale qui est consentie aux pouvoirs locaux. « Une partie importante de la théorie constitutionnelle s’intéressant à la structure politique d’un gouvernement doit obligatoirement viser l’articulation du gouvernement local. »[9] La terminologie anglaise « gouvernement local » (local government) sera utilisée dans le sens d’autonomie locale dont le concept équivalent en France est la décentralisation territoriale (v. ci-après). En ce sens, la thématique de la décentralisation est un aspect important dans le système constitutionnel d’un État dans la mesure où elle reflète l’organisation d’un État dans son ensemble et précise le type d'interaction qui s’établit entre ses composantes territoriales. En même temps, elle traduit une revendication démocratique puisque l’organe délibérant doit être élu au suffrage universel.

---

[8]Beaud, O., « Constitution et Constitutionnalisme », dans P. Raynaud, S. Rials, (dir.), Dictionnaire de philosophie politique, PUF, 1996, p. 117-126.

[9]【美】斯蒂芬 L 埃尔金，卡罗尔 爱德华 索乌坦，《新宪政论》，周叶谦译，北京：三联书店，1997：156。Edited by Stephen L. Elkin, Karol Edward Soltan, *A New Constitutionalism - Designing Political Institutions for a Good Society*, traduction par ZHOU Yeqian, Pékin: Presse Sanlian, 1997, p. 156.

La notion d'***institution*** est importante pour notre étude. Dans un sens général et large, elle vise des éléments constituant la structure juridique de la réalité sociale. Il s'agit d'un ensemble de mécanismes et structures juridiques encadrant les conduites au sein d'une collectivité[10]. Dans un sens plus étroit et plus pertinent ici, une institution est une organisation humaine, régie par un statut, et dont les membres sont à une autorité commune[11]. En ce sens, l'État est une institution[12]. Cependant « l'État n'est pas une institution simple. La société étatique (…) est par sa formation un phénomène de superposition. Elle englobe une multitude d'institutions »[13]. Pour M. DE VILLIERS et T. DE BERRANGER, ces institutions sont en premier lieu les organes par lesquels s'exerce l'autorité de l'État, procédant directement ou indirectement du suffrage universel lors que l'État se définit comme un État démocratique (p. ex. le parlement). C'est en second lieu l'administration, ensemble des services qui ont pour mission de transmettre et d'appliquer les décisions des organes de l'État et qui sont donc étroitement liés au pouvoir exécutif[14]. On trouve ainsi l'administration centrale et déconcentrée de l'État. Dans ce contexte, M. DE VILLIERS et T. DE BERRANGER soulignent que la distinction entre institutions politiques et institutions administratives ne serait pas exclusivement fondée sur l'élection (réservée aux premières) et la subordination (attribut des secondes). En effet, l'État confie certaines tâches administratives à d'autres collectivités publiques qualifiées en France de « collectivités territoriales » et qui d'après l'article 72 al. 2 de la constitution « s'administrent librement et dans les conditions prévues par la loi ». C'est donc la décentralisation qui exige le suffrage universel pour la désignation des organes délibérants (conseils) qui les dirigent[15]. Pour résumer, on peut dire que l'État est une personne morale souveraine de droit public, comportant des institutions politiques et

---

[10]Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, QUARDRIGE/PUF, 9e édition (la dernière édition), 2012, p. 553.

[11]Michel de Villiers et Thibaut de Berranger (dir.), *Droit public général*, 7e édition, LexisNexis, 2015, p. 41-42.

[12]« L'État, c'est le pouvoir institutionnalisé » (G. Burdeau) … Il faut comprendre par-là que le pouvoir de commandement exercé par un ou plusieurs personnes prend corps dans une organisation dont la finalité est prise en charge des intérêts communs à l'ensemble d'une population (la « chose publique », *respublica*), et dotée de règles permanentes qui établissent sa continuité : le pouvoir s'exerce un nom de l'État. La formule de promulgation de la loi est significative : « la présente loi sera exécutée au nom de l'État ». *Ibid.*, p. 41.

[13]M. Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis », 1969, n° 26

[14]Michel de Villiers et Thibaut de Berranger (dir.), *Droit public général*, 7e édition, LexisNexis, 2015, p. 41-42 ; J. Chevallier, in *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1978, p. 10.

[15]Michel de Villiers et Thibaut de Berranger (dir.), *Droit public général*, 7e édition, LexisNexis, 2015, p. 41-42.

administratives. Les collectivités territoriales sont des personnes morales non souveraines de droit public, se présentant seulement comme des institutions administratives.

En effet, sur le plan organique, le pouvoir local se concrétise en France sous la forme d'une ***collectivité***. Il s'agit d'une « institution administrative à base territoriale qui, par opposition aux simples circonscriptions, est dotée de la personnalité juridique et qui, par opposition aux établissements publics territoriaux, jouit d'une compétence générale de gestion ; terme couramment employé dans les expressions « collectivités territoriales » pour désigner communes, départements… » [16] Cette ***collectivité*** est ***territoriale*** (ou locale) lorsqu'un ensemble d'habitants d'une même partie du territoire a des intérêts communes gérés par des organes administratifs qui lui sont propres et lorsqu'elle est créé comme telle par la constitution ou par la loi[17]. En revanche, il faut souligner que cette notion n'existe pas dans le droit chinois. Nous parlerons donc par la suite de pouvoirs locaux en précisant le cas échéant qu'ils sont visés dans leur dimension organique, puisque dotés de la personnalité juridique. Dans le même sens seront utilisés les termes de gouvernement local (d'origine anglo-saxonne) et de collectivité territoriale/locale (donc d'origine française).

Nous nous intéresserons par la suite aux ***pouvoirs locaux***. Dans sa dimension matérielle, le pouvoir est une puissance ou une prérogative juridique[18]. M. HAURIOU explique dans son livre *Principes de droit public* que le pouvoir peut être conçu comme « une libre énergie qui (…) assume l'entreprise du gouvernement d'un groupe humain par la création continue de l'ordre et du droit ». Cette définition présente un triple intérêt : - 1° elle retient une conception dynamique du pouvoir, le pouvoir est en effet nécessairement en mouvement ; - 2° elle exprime clairement l'objet du pouvoir et les moyens pour y parvenir, une définition plus utilisable par le juriste que celle qui s'appuie sur la simple domination ; - 3° dans la mesure où on remplace le terme gouvernement par administration, elle est

[16]Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, QUARDRIGE/PUF, 9e édition (la dernière édition), 2012, p. 190. La définition renvoie par ailleurs à la constition française de 1958 (art. 72, al. 1) et à d'autres termes apparentés : *décentralisation, administration centrale, services à compétence nationale, services déconcentrés*.

[17]Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, QUARDRIGE/PUF, 9e édition (la dernière édition), 2012, p. 190. En France, la constitution de 1958 dispose à l'article 72, al. 1 : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi… ».

[18]Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, QUARDRIGE/PUF, 9e édition (la dernière édition), 2012 : « Pouvoir : Sens général : a / Maîtrise de fait, force, puissance. b/ Prérogative juridique (pouvoir de droit, fondé en droit). V. fonction, mission, autorité, compétence, vocation, aptitude, capacité, investiture, devoir, attribut. »

applicable au pouvoir des collectivités territoriales. Cela nous amène vers le pouvoir local (qui s'exerce sur le plan territorial) et le droit positif. En ce sens, « le pouvoir local est un pouvoir exprimé localement, c'est-à-dire à travers un prisme territorial. Son origine se trouve alors dans l'État, qui lui donne les moyens de son existence et en détermine la portée. Le pouvoir local apparaît ainsi comme un construit de l'État et ne peut être envisagé qu'au singulier. Force est dans ce cas de constater que ses caractéristiques le rapprochent de notions plus connues des juristes, telles que la décentralisation et la libre administration des collectivités territoriales »[19]. Remarquons cependant pour la Chine que la complexité de la situation et la diversité des régimes justifie de parler de pouvoirs locaux au pluriel. Le concept y est par ailleurs encore assez flou pour les juristes, étant donné il n'est pas clairement précisé ni dans la Constitution, ni dans lois organiques. En langue chinoise, le concept suggère cependant l'existence de plusieurs échelons de gouvernements locaux dotés chacun d'une assemblée populaire locale.

L'***autonomie locale*** est le droit et la capacité effective pour les collectivités de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques[20]. Il s'agit d'un sens donné par la doctrine occidentale qui est repris notamment dans la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985. Son article 3 (par. 1) apporte des précisions sur cette notion. L'autonomie locale est d'abord un droit avec comme titulaires les collectivités disposant d'organes démocratiquement élues. Elle est ensuite une capacité effective, à savoir un ensemble de moyens juridiques (des compétences qui renvoient au « pouvoir réglementaire » des collectivités territoriales), humains et financiers. L'article 2 dispose, de son côté, que « le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne, et, autant que possible, dans la Constitution ».

En France, cette autonomie locale est mise en œuvre à travers la ***décentralisation***. Pour tout juriste français, c'est une banalité de la distinguer de la ***déconcentration***. « La décentralisation vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de

[19]Guillaume Protière, *Le pouvoir local, expression de la puissance de l'Etat ?* Le pouvoir local, XIIes Rencontres juridiques, 12 déc. 2008, Lyon, France. <hal-00590636>, p. 2-3.

[20]Comp. Sénat (français), Études des Collectivités territoriales, *La charte européenne de l'autonomie locale : la vérification d'une convergence entre l'évolution en Europe et en France*. https://www.senat.fr/ct/ct07-01/ct07-012.html.

celles de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité. La déconcentration est une notion bien distincte ; elle vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'État en transférant certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux, c'est à dire aux préfets, aux directeurs départementaux des services de l'État ou à leurs subordonnés. » [21] . Malheureusement en Chine les écoles universitaires et les juristes mélangent trois notions, à savoir autonomie locale, décentralisation et déconcentration. Ils s'intéressent plus particulièrement à la décentralisation, en négligeant complètement la déconcentration. Notamment ces deux derniers concepts sont souvent confondus ce qui se manifeste dans le fait qu'il n'y a aucune explication claire ou définition précise de la déconcentration. Celle-ci n'est par conséquent considérée que comme un sous-concept de la décentralisation. Quant à la notion d'autonomie locale, elle s'explique dans la doctrine chinoise comme une étape avancée de la décentralisation.

Plus précisément, d'après les universitaires et juristes chinois, la décentralisation[22] consiste dans un processus de transfert de pouvoirs et de responsabilités, plus particulièrement en matière d'affaires locales et financière, du gouvernement central vers le gouvernement local. C'est le cadre constitutionnel qui fixe la division et la portée des compétences respectives entre ces deux échelons. Chaque échelon jouit de la pleine autonomie dans son domaine respectif. En d'autres mots, la décentralisation exige un partage de la gestion des affaires publiques entre les niveaux étatique et local, suppose que des normes juridiques procèdent à la clarification des pouvoirs et responsabilités respectives et part de l'idée que les relations entre les deux niveaux sont ajustés conformément à ces normes juridiques. En Chine, la décentralisation est notamment mise en œuvre dans le cadre de la loi sur l'organisation du gouvernement local (01.07.1979), de la loi sur la législation de la République populaire de Chine (15.03.2000) et de la loi sur l'autonomie locale des régions des minorités ethniques (31.05.1984). La doctrine chinoise distingue la décentralisation de la notion de délégation. Dans le cadre de cette dernière, le pouvoir central dispose du pouvoir de décision ultime et il

[21]D. Pipard-Thavez, *Réussir l'entretien aux concours de la fonction publique,* DUNOD, 2014, p. 8 ; Site Toupie Toupie.org/dictionnaire.

[22]杨利敏，《我国单一制下的地方立法相对分权》，夏门大学法律评论，2001 年第一期。YANG Limin, *La législation locale relativement décentralisée dans l'État unitaire de la Chine,* Revue Law Review d'Université de Xiamen, 2001, n° 1, p. 1-52. 童之伟，国家结构形式论，武汉：武汉大学出版社，1997。TONG Zhiwei, *Théorie sur la forme et la structure de l'État,* Wuhan: Wuhan University Press, 1997, p. 230-236.

peut en théorie toujours retirer les pouvoirs délégués. Dans un État centralisé, les pouvoirs locaux n'ont pas de fondement dans la Constitution. Ils sont issus d'une simple délégation. C'est cette dernière conception qui doit être rapprochée à la déconcentration.

Parallèlement à la notion de décentralisation, la doctrine s'intéresse en Chine à la notion d'autonomie locale. L'autonomie locale[23] est le produit de la séparation verticale des pouvoirs entre centre et échelon local. En ayant recours à la terminologie française, ce sont les collectivités territoriales et locales qui se situent à cet échelon. En Chine, on parle, sous l'influence de la terminologie anglo-saxonne, plus souvent de gouvernements locaux et de services publics locaux. Ces gouvernements locaux agissent dans les limites des pouvoirs prescrits par la loi et peuvent décider sur les affaires locales. L'autorité centrale ne peut les limiter lorsqu'ils agissent dans leur domaine de compétence. Elle ne peut pas non plus limiter ou modifier les droits autonomes des collectivités locales, c'est-à-dire des gouvernements locaux. Les pouvoirs locaux, dans le cadre constitutionnel et législatif, jouissent d'une autonomie administrative et financière, voire exceptionnellement législative, d'une part. Les gouvernements locaux doivent respecter la répartition des compétences et prendre en charge les responsabilités qui leur ont été confiées, d'autre part. L'autonomie locale en Chine doit donc être rapprochée plutôt du concept anglo-saxon du 'self-government' (« autoadministration » ou « autogouvernement »).

Comme il a déjà été précisé, les pouvoirs locaux en Chine se présentent dans la ***diversité***. Le sens général de la notion de diversité renvoie à la variété et pluralité entre plusieurs personnes à l'intérieur d'une même communauté[24]. En France, on constate que le terme "diversité" est utilisé pour valoriser les personnes issues d'une immigration autre qu'européenne ou, plus généralement, les minorités ethniques parfois appelées minorités visibles. La diversité est mise en avant comme moyen de lutte contre les discriminations, notamment en termes d'emploi. C'est ainsi qu'un "Commissariat à la diversité et à l'égalité des chances", service rattaché au Premier ministre, a été créé en décembre 2008. Quant à la

[23]王建学，作为基本权利的地方自治，厦门：厦门大学出版社，2010 年。WANG Jianxue, *L'autonomie locale comme un droit fondamental,* Xiamen : Presse Université de Xiamen, 2010, p. 20-24.

[24]Larousse 2016 et Toupictionnaire 2016 : du latin : *diversitas, -atis.* C'est l'état, le caractère de ce qui est divers, contradictoire, varié, différent ; variété, pluralité : La diversité des goûts. Ensemble des personnes qui diffèrent les unes des autres par leur origine géographique, socio-culturelle ou religieuse, leur âge, leur sexe, leur orientation sexuelle, etc., et qui constituent la communauté nationale à laquelle elles appartiennent … »

Chine, la diversité des personnes vise cependant la variété et la pluralité qui se manifeste parmi les entités représentatives des pouvoirs locaux, avec des régimes normatifs différents, des fonctionnements institutionnels différents et des sources juridiques différentes.

3. Les méthodes utilisées pour la recherche

La présente thèse se propose d'effectuer une recherche sur la diversité des pouvoirs locaux dans un État totalement différent de la France, sur le plan juridique, politique, économique, culturel ainsi que dans beaucoup d'autres domaines. La Chine est l'un des rares États communistes existants (officiellement qualifiés de pays socialistes). Cet État présente en occident encore un certain mystère en ce qui concerne la décentralisation et l'autonomie locale, en ce qui concerne la manière d'organiser dans la diversité ses pouvoirs locaux et en ce qui concerne son évolution juridique centenaire, voire millénaire. Pour mieux le comprendre, il faudra présenter les méthodes de notre recherche qui sont celles d'une juriste chinoise formée partiellement en France. Il s'agit des méthodes de recherche empirique (3.1), de recherche ayant recours à l'analyse normative (3.2), de recherche comparative (3.3) et de recherche intégrant l'étude historique (3.4).

3.1 La méthode de recherche empirique (de la théorie à la pratique)

Si la pratique sociale est inséparable des affirmations théoriques, la théorie elle-même doit provenir de la pratique. En se privant de l'observation et de la réflexion sur la réalité, une recherche universitaire manquerait surement de vitalité. Dans cette thèse, nous devons faire face à la thématique des pouvoirs locaux qui se manifestent dans des circonstances très variées : Dans le cadre de la centralisation traditionnelle, les pouvoirs locaux doivent être analysés sous l'angle de la déconcentration. Dans le cadre actuel, il faudra insister sur la décentralisation et de l'autonomie locale. Ces concepts théoriques seront expliqués par rapport aux pratiques réelles. Seulement la combinaison des deux perspectives (théorique et pratique) dans la méthode de recherche empirique permet d'expliquer de quelle manière la Chine est arrivée à l'actuelle diversité des pouvoirs locaux.

3.2 La méthode de recherche ayant recours à l'analyse normative

Dans une thèse de droit, on s'intéressera de manière privilégiée aux normes juridiques pertinentes. Le point de départ sera le texte constitutionnel et les lois organiques qui le mettent en œuvre ou, pour le passé, les normes équivalentes de l'époque. Les lois ordinaires et les actes réglementaires ne seront mentionnés que ponctuellement et sans exhaustivité. Conformément à l'analyse normative, on s'intéressera donc notamment à la provenance formelle des normes (constitution, loi, …), à la structure logique des normes (dans le contexte de l'organisation territoriale de l'État) et à leur interprétation (cherchant le cas échéant une portée spécifiquement orientée vers l'autonomie locale).

Il convient de souligner dans ce contexte que certains fondements expliqués par la doctrine marxiste-léniniste ne peuvent pas être ignorés lorsque l'on s'intéresse à la Chine. C'est un fait historique que le Parti communiste a bâti la nouvelle Chine depuis 1949. Mais les évènements historiques précédents ne sont pas non plus le résultat d'une évolution neutre. Au contraire, l'idéologie était très présente chez le dirigeant de la République de Chine, Chiang Kaï-Chek qui pratiqua déjà la méthode « le Parti dirige l'État ». D'après cette tradition, qui remonte également à la période pré-républicaine, la Chine a besoin d'être guidée et dirigée par un parti qui provoque l'indépendance des peuples chinois. Actuellement, ce rôle est inscrit dans la constitution chinoise et dans le programme du Parti communiste de Chine. Pour ces motifs, les doctrines marxistes-léninistes et maoïstes ainsi que la théorie de Deng se trouvent incorporées dans la constitution et dans les lois en Chine. Une analyse normative du droit chinois ne peut donc écarter ces doctrines. Au contraire, en ce qui concerne le régime des pouvoirs locaux, ce sont elles qui sont à l'origine de nombreuses particularités chinoises.

3.3 La méthode de recherche comparative

Cette recherche est une étude comparative dans la mesure où elle introduit le juriste français dans le droit chinois des pouvoirs locaux. En revanche, il ne s'agit pas de « comparer

parallèlement » les systèmes juridiques des deux pays. En effet, dans notre domaine, les deux systèmes juridiques se présentent de manière extrêmement complexe et nous ne prétendons pas d'apporter des informations nouvelles sur le droit français. Toutefois, des points de contacts existent dans la mesure où les deux États, la France et la Chine, ont une longue tradition de centralisation et se sont engagés depuis une période plus récente dans la voie de la décentralisation. L'objectif principal de la présente thèse consiste donc dans la présentation du seul système chinois. L'effort comparatif consiste dans le choix des termes et dans le recours à des techniques juridiques qui seront là où il y a des équivalences fonctionnelles ceux et celles du droit français. Par défaut, il conviendra d'expliquer les institutions du droit chinois par référence à ce qui est connu en droit français. Par ce biais ainsi qu'à travers le plan de notre étude, nous nous efforcerons de mettre le juriste français dans un environnement conceptuel compréhensible s'il n'est pas possible de le mettre dans un environnement familier.

Quant à la traduction des termes chinois, nous essayerons de trouver un terme fonctionnellement équivalent en langue française. Dans les cas où ce n'est pas possible, donc où la notion chinoise ne peut pas être traduite directement en français, on présentera le terme d'abord dans sa version originale en caractères chinois et ensuite en pinyin (transcription en lettres latines du terme chinois), p. ex. : dynastie fondatrice de 秦 QIN (à la fin de la thèse, on trouve une chronologie datée des dynasties chinoises). Enfin, on proposera une explication, normalement dans une note de bas de page.

3.4 La méthode de recherche intégrant l'étude historique

L'histoire se présente elle-même comme le résultat dans le temps d'effets combinés de différentes forces, parfois agissant de manière contradictoire. L'analyse historique permet de trouver les éléments clés et les forces principales qui sont à l'origine d'une institution juridique. En ce sens, l'évolution juridique occupera une place importante dans la présente thèse. Comme l'indique le titre général, nous adoptons une perspective juridique évolutive pour décrire la diversité des pouvoirs locaux en Chine. Le traitement des considérations historiques ne se limite donc pas à l'introduction et aux chapeaux introductifs, mais sera intégré dans le corps de la thèse. On s'écarte ainsi de l'option d'une étude du seul droit dit

positif. Notre démarche est ainsi conforme à une attitude culturelle généralisée en Chine qui a tendance à appréhender les problèmes actuels dans le contexte plus vaste de l'histoire. En effet, il faut rappeler que la Chine est un pays très ancien où l'histoire joue un rôle déterminant. Dans la culture confucéenne, qui est encore aujourd'hui très dynamique dans la société chinoise, le rite est considéré comme l'une des premières formes de la « loi »[25]. Or, d'après cette approche, l'ensemble des « rites-lois » est toujours une partie intégrante dans les lois actuelles et a ainsi traversé toutes les périodes historiques. Ainsi certaines notions juridiques ont traversé l'histoire presque sans changer. Il sera effectivement démontré dans le corps de la thèse que c'est le cas de la circonscription territoriale chinoise, pour laquelle nous proposons comme traduction le terme de département, qui n'a pas changé depuis la première dynastie QIN (221 à 206 av. J.-C.). La même chose vaut pour la circonscription de la province qui n'a pas changé depuis la dynastie mongole YUAN (1271-1368). D'une manière générale, les chinois ont tendance à vouloir continuer ou reprendre les anciennes lois et institutions avec un minimum d'adaptation par rapport à la modernité. Il est donc nécessaire d'accentuer cet aspect historique pour mieux comprendre que la décentralisation et l'autonomie locale n'ont jamais été complètement absentes et ont coexisté en Chine malgré la centralisation traditionnelle. Par ailleurs, notre démarche s'appuie aussi sur la pertinence de la perspective historique conformément au matérialisme dialectique, spécialité de la théorie communiste. Il a été vu que pour une étude sur le Chine cette dimension ne peut pas être ignorée.

À la lumière des observations introductives, il convient de présenter la diversité des pouvoirs locaux en Chine entre centralisation et autonomie dans une perspective juridique évolutive. Cette diversité se manifeste doublement. D'abord grâce à une évolution historique complexe à l'intérieur d'un régime juridique général des pouvoirs locaux qui se voit appliqué actuellement dans la Chine continentale en tant que régime de droit commun. Ensuite en raison d'une Chine qui est composée d'une multitude de peuples qui se distinguent soit par leur origine ethnique, soit par une histoire politique récente qui n'a pas été partagée avec la Chine continentale (cas de Taiwan, Hong Kong et Macao). Ces raisons justifient la mise en place de régimes particuliers de pouvoirs locaux. La première partie de notre étude sera ainsi intitulé : « La diversification du pouvoir local entre centralisation et décentralisation – vers la

[25]盛洪：《天道之法：儒家的道—礼—法秩序观》，《中国法律评论》2016 年第 3 期。 SHENG Hong, La loi du Tao : *Point de vue confucéen de la règle avec Tao – Propriété – loi Approche*, Revue 'China Law Review', 2016 n° 3, p. 52-66.

consécration d'un régime juridique général des pouvoirs locaux » et la deuxième : « L'autonomie à plusieurs vitesses comme résultat de régimes décentralisateurs juridiques particuliers de pouvoirs locaux ».

1er Partie : La diversification du pouvoir local entre centralisation et décentralisation – vers la consécration d'un régime juridique général des pouvoirs locaux

La Chine, se présentant traditionnellement comme un pays vaste et centralisé, a en effet donné toujours une image pluraliste. C'est bien en raison de l'étendue de son territoire qu'une organisation diversifiée s'impose assez naturellement. Historiquement, pendant la formation de cet État colossal, la Chine a mené très tôt une politique d'intégration en ce qui concerne notamment ses territoires, ses ethnies, ses cultures et ses idéologies. La Chine ne peut donc pas seulement être qualifiée d'État pluraliste dans un sens large, mais également en ce qui concerne plus particulièrement l'organisation de ses pouvoirs locaux.

On sait qu'après l'unification complète (à partir de la dynastie QIN), les empereurs chinois réalisèrent petit à petit leur triomphe en centralisant les compétences de façon extrême (à partir de la dynastie SONG). Toutefois, comme il s'agissait d'un pays colossal multi-ethnique, la variété des pouvoirs locaux n'a jamais pu être supprimée totalement. En effet, le bon fonctionnement des pouvoirs locaux détermine la stabilité de l'État dans son ensemble, une affirmation qui vaut pour toute époque, y compris de nos jours. Dans le passé, les empereurs de dynastie attachaient une grande importance aux questions des pouvoirs locaux et du gouvernement local ; actuellement, la liberté locale et le développement équilibré local, restent toujours des préoccupations nationales chères à l'autorité centrale. Il s'agit de l'une des thématiques les plus importantes d'organisation dans un État de droit.

En Chine, à partir de la fin de la dynastie QING (v. la chronologie datée des dynasties chinoises à la fin de la thèse), sous l'influence des missionnaires occidentaux et des deux guerres de l'opium, la porte de Chine a été complètement ouverte. Elle a désormais plus de contacts avec le reste du monde. L'idéologie moderne entra progressivement. La démocratie était devenue un objectif, y compris la démocratie locale. Sur le fondement des résultats apportés par des missions envoyées dans les pays occidentaux, la dynastie QING a commencé activement la préparation du processus devant aboutir à une monarchie constitutionnelle à l'intérieur de laquelle l'autonomie locale se présentait comme un volet important. Mais cette réforme n'avait pas eu lieu en raison de la survenance d'une révolution menant vers la République de Chine. Cette dernière a voulu aussi introduire un régime démocratique et constitutionnel. Toutefois, à cause d'un manque d'expériences, la nouvelle république s'est trouvée confrontée à des troubles et un pays état déchiré. La centralisation s'imposait comme conséquence logique. La République Populaire de Chine, dite « nouvelle Chine » communiste,

doit démarrer dans un pays en grave désordre, après les guerres (la guerre contre Japon et la guerre civile). Après deux allers-retours visant à expérimenter la décentralisation et leur échec, c'est la centralisation qui s'imposera, allant de pair avec une économie planifiée également hautement centralisée.

C'était l'ouverture économique de la Chine en 1978 qui apporte vraiment des progrès en matière de liberté locale. Depuis ce moment, les dirigeants chinois ne cessent pas d'expérimenter et de mettre en œuvre la décentralisation et la déconcentration modernes. La situation est cependant très différente à celle de la France. Si la centralisation dans cette dernière est également ancienne, la liberté locale a toujours eu une tradition à la fois pratique et théorique. De ce point de vue, la Chine a beaucoup à apprendre de la France.

Dans cette première partie, nous présenterons la diversification du pouvoir local. D'abord, nous nous intéresserons à un pouvoir limité traditionnellement par le pouvoir central (Titre I). Ensuite nous porterons notre attention à un pouvoir local émancipé du pouvoir central (Titre II).

Titre I : Le pouvoir local limité par le pouvoir central

Que ce soit la Chine ou la France, la centralisation s'y est installée de longue date. En Chine, à partir des monarchiques SONG 宋, le pays restait très centralisé ; au même point de vue, la France restait également un pays typiquement centralisé sur le continent européen. Les deux systèmes peuvent être considérés comme des modèles en matière de centralisation, respectivement sur le continent asiatique et européen. La tradition de centralisation dans ces deux pays se ressemble beaucoup. Même si ces deux pays commencèrent à se rendre compte des problèmes économiques et sociaux qui en résultent presque en même temps, la décentralisation récente en France est beaucoup plus efficace qu'en Chine. La Chine reste encore un pays fortement centralisé de nos jours. Par ailleurs, elle est un des rares États possédant encore un modèle communiste dominé par un seul parti.

Contrairement à ce qu'on croit venir de la politique gouvernementale de décentralisation, le pouvoir local en Chine a ses racines dans une longue tradition. La notion et la forme du pouvoir local ont varié au fil de l'histoire, sous différents régimes politiques. En Chine comme en France, à partir de la deuxième partie du XXème siècle, au cours du mouvement de la déconcentration et de la décentralisation, le pouvoir local se définit à travers des collectivités territoriales qui disposent de la personnalité juridique et d'une compétence propre quant aux décisions et actions dans des domaines qui concernent directement les affaires locales. En France, le mouvement a commencé avec la loi Defferre du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; en Chine, il a été introduit par la politique de « la réforme et de l'ouverture » menée par le dirigeant DENG Xiaoping 邓小平.

La relation entre le pouvoir local et le pouvoir central est toujours un objet très important de recherche scientifique. Étant donné que la Chine et la France sont toutes les deux des États unitaires, le pouvoir local reste un pouvoir limité en-dessous du pouvoir central. Dans ce titre, nous démontrerons qu'il y a eu d'abord un pouvoir local dynamique au cours de

l’histoire qui était simultanément limité par le pouvoir central (Chapitre 1) ; ensuite un pouvoir local adapté en temps moderne sous forme déconcentrée (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Le pouvoir local face au poids centralisateur de l'histoire et de la coutume

La Chine, située à l'Est de l'Asie, est avant tout un pays caractérisé par sa très longue histoire humaine, une grande richesse culturelle et de langue, son écriture si particulière ainsi que sa pensée. La civilisation chinoise, qui perdure depuis près de cinq milles ans, est l'une des plus anciennes civilisations au monde et est parfois citée comme la plus ancienne civilisation continue. Elle fut pendant des siècles la civilisation la plus avancée, surpassant le reste du monde dans de nombreux domaines.

Un proverbe chinois dit : La Chine unie se divisa, se dispersa, se recomposa. Au cours de son histoire, la Chine a été effectivement à plusieurs reprises divisée puis réunifiée. Elle se présente pour la première fois comme un Etat uniforme et centralisé à partir de la **Dynastie fondatrice** de **秦 QIN en 221 av. J.-C**. Au fil de l'histoire, bien que cette Chine idéologique passe par de nombreuses amplifications, déclins, séparations et occupations accompagnés d'une suite de dynasties, les frontières du pays restèrent sensiblement identiques. La tradition d'un pays uniforme et centralisé n'a jamais changé et cette tradition n'a jamais été abandonnée.

Aujourd'hui, après plus de 30 ans d'ouverture et de développement économique accéléré, la Chine reste un Etat unitaire, comme toujours. Pourtant certaines réformes allant dans le sens d'une déconcentration et d'une décentralisation apportent leurs fruits. Les pouvoirs locaux, en accord avec la politique du pouvoir central, jouissent d'une plus grande autonomie et réalisent une politique plus proche des populations locales. Le niveau de vie locale s'est grandement amélioré et le renforcement de la démocratie socialiste a également pris un grand pas. Même si de nombreux problèmes restent à résoudre, il semble que ces réformes en cours ont également contribué économiquement à la Chine qui devient un pays désormais comparable aux grands pays occidentaux.

Ce chapitre démêle une situation globale d'une Chine d'antiquité à nos jours, d'abord par rapport à la tradition et au droit coutumier (section 1). Ceci étant fait, il convient ensuite de présenter l'évolution de l'organisation et de la disposition de pouvoir local (section 2).

Section 1 : La Chine, un pays centralisé par la tradition et la coutume depuis plus que 2000 ans

Les ancêtres chinois commençaient très tôt leurs expérimentations dans le domaine d'un État unitaire. Dans un premier temps, la situation n'entre pas exactement dans les catégories juridiques actuelles, mais la forme de l'État unitaire remonte à une tradition ancienne dans l'Histoire. Toutefois, cette tradition de centralisation est toujours liée à la prédominance d'une société basée sur l'agriculture[26]. Tout au long de l'histoire millénaire chinoise, avec ses variations culturelles et juridiques, la centralisation constitue une constante. Présentons dans ce contexte les différentes étapes historiques de la société chinoise dans l'ordre du temps (§ 1, § 2, § 3, § 4), qui expose une Chine centralisée riche en pensée philosophique et juridique.

§ 1. La période esclavagiste et féodale

Après une longue période de société tribale primitive, les premières trois dynasties chinoises **夏 XIA, 商 SHANG, 周 ZHOU**, qui sont considérées comme des dynasties organisant une société esclavagiste[27], se mettent en place. Leur exposé est nécessaire pour comprendre l'organisation traditionnelle de la Chine[28].

---

[26]徐旺生《中国农业的本土起源新论》，《中国农史》1994 年 1 期。XU Wangsheng, *La nouvelle théorie des origines de l'agriculture chinoise*, Revue 'Histoire agricole en Chine', 1994 n° 1, p. 24-32.

[27]L'existence de l'esclavage dans la société chinoise ancienne est toujours controversée parmi les chercheurs chinois. Karl Marx l'avait défini, en parlant du mode asiatique de production, comme un modèle particulier, ni esclavagiste, ni féodal. Actuellement, les chercheurs chinois s'accordent cependant sur le fait que proportionnellement par rapport à la population, le facteur de production de l'esclavagisme n'était pas un facteur décisif. Comp. de manière générale : (郭沫若, « 奴隶制时代 », 中国人民大学出版社, 2005-02-01. GUO Moruo, *L'ère de l'esclavage*, Presse de l'Université de Renmin, 01.02.2005.). En effet, parmi les trois sociétés esclavagistes antiques, c'est à Athènes en Grèce que le nombre d'esclaves était beaucoup plus élevé que la population des 'personnes libres' et les esclaves étaient la force principale de la productivité économique. Dans la Rome antique vers 200 av. J.-C, la population esclave représente un quart sur la péninsule italienne. Avant la guerre civile aux États-Unis, la population esclave représentait moins d'un tiers de la population totale dans les États du Sud. Comp. de manière générale : (M. Finley, *Slavery in Classical Antiquity. Views and Controversies*, Heffer, Cambridge, 1960.).

[28]郭沫若，《奴隶制时代》，中国人民大学出版社，2005。GUO Moruo, *L'ère de l'esclavage*, Presse de l'Université de Renmin, 2005, p. 5-34.

La première dynastie XIA, régnant du XXIe au XVIe siècle av. J.-C, était notamment marquée par le fait que les humains maîtrisaient de plus en plus l'agriculture. Ils deviennent sédentaires. La nation chinoise s'était formée par le premier embryon nommé **'华夏 Huaxia'**, installé aux alentours de la rivière jaune. Alors que la dynastie XIA est entrée dans une société de classes, la formation de l'État et de la loi s'est façonnée, donc un nouveau chapitre dans l'histoire juridique de l'esclavage avait ouvert. Petit à petit, l'esclavage se développa. Les règles des seigneurs jouèrent un rôle important à maintenir la société, et le droit se présenta comme les coutumes et les volontés des dieux[29].

Dans la dynastie SHANG, allant du XVIe au XIe siècle av. J.-C, le système d'inféodation apparaîtra. Les rois occupèrent leur propre terre et distribuèrent le reste des terres d'État aux princes, aux hauts bureaucrates, en tant que fiefs. Chaque seigneur jouissait d'un pouvoir absolu dans ses fiefs et il doit au Roi Shang simplement des tributs et des services symboliques. Le roi et les seigneurs organisent librement leurs territoires[30]. L'idéologie juridique de SHANG repose sur un fondement religieux : C'est la loi du "ciel", l'accent est mis sur le rôle de 'Dieu', en particulier sur le Dieu ancestral. Par conséquent, les rois SHANG ont prétendu être les Fils de Dieu pour justifier leur pouvoir[31].

La dynastie ZHOU est, divisée en deux périodes, la première allant du XIe siècle jusqu'en 771 av. J.-C et s'appelle '西周 ZHOU Occidental'. La seconde dure de 770 à 225 av. J.-C et est appelé '东周 ZHOU Oriental'. Le Royaume ZHOU était l'État vassal de la Dynastie SHANG[32]. Le 'ZHOU Occidental' peut s'analyser comme un État unitaire.

---

[29]On y trouve un début de droit pénal qui correspond principalement à des gestes de divination. Les lois de la dynastie XIA sont maintenant connues sous le nom classique « 禹刑 peines Yu », Les peines Yu ont été difficiles à retracer quant à leur contenu spécifique. Nous ne disposons que de certains passages fragmentaires du « livre de XIA 夏书 » cité par « Zuo Zhuan 左传 ». Le droit coutumier y prend déjà une place importante.

Le « 左传 Zuo Zhuan », est une chronique de l'État de LU 鲁 pendant la période dite des Printemps et des Automnes, donc allant de 722 à 480 av. J.-C. Zuo Qiuming l'aurait écrit. Il couvre une période plus longue que les Annales des Printemps et des Automnes et reflète également le droit dans Histoire chinoise.

[30]严志斌/编著，《商代青铜器铭文分期断代研究》，2014 年。 Comp. de manière générale : YAN Zhibin (dir.), *L'étude périodique sur les épigraphes en bronze datant de dynastie SHANG*, 2014.

[31]陶舒亚，中国法制史：浙江大学出版社，2006-9-1。Comp. de manière générale : TAO Shuya, *L'histoire juridique de la Chine*, Presse Université de Zhejiang, 2006.

[32]白川静，《西周史略》，袁林 译，西安，三秦出版社，1992 年。Comp. de manière générale : BAI Chuanjing, *Une brève histoire de la dynastie des Zhou de l'Ouest*, traduction Yuan Lin, Xi'an, Presse

L'esclavage s'était effondré. L'émergence de la classe des propriétaires fonciers était en opposition avec l'aristocratie esclavagiste. Le système féodal s'est installé progressivement. La centralisation se présentait cependant sous une forme purement nominale[33].

« Durant la période de 'ZHOU Occidental' (c. 1045-771 av. J.-C.), de nombreux royaumes s'était établit le long du fleuve Jaune, jusqu'au fleuve Yangzi. Ils étaient soumis aux Rois Zhou, la relation de base dans la société était construite sur les liens de parenté et d'allégeance entre les familles nobles, les règles de la vie quotidiennes (ou on peut dire les lois de l'époque) résuma en pratiques rituelles qui restée plupart encore le culte de leurs ancêtres »[34]. Cela peut déjà être qualifié un régime dit « féodal ».

La période 'ZHOU Oriental' se divise encore en deux sous-périodes, La période des Printemps et Automnes[35] 春秋时代 et la période des Royaumes combattants[36] 战国时代. La

---

Shaanxi, 1992. 岑仲勉，《两周文史论丛》，上海，商务印书馆，1958 年。Comp. de manière générale : CEN Zhongmian, *L'Histoire de deux dynasties ZHOU*, Presse Shanghai Commercial, 1958.

[33]赵伯雄，《周代国家形态研究》，长沙，湖南教育出版社，1990 年。Comp. de manière générale : ZHAO Boxiong, *L'étude sur Morphologie des pays ZHOU*, Changsha, Presse Hunan Education, 1990.

[34]Comp. de manière générale : Se-ma Ts'ien, *Les mémoires historiques-les histoires de ZHOU*, Traduits et annotés par Édouard Chavannes, Paris, 1967-1969 (1er éd. 1895-1905).

赵世超，《周代国野制度研究》，西安，陕西人民教育出版社，1991 年。Comp. de manière générale : ZHAO Shichao, *La recherche du système des pays ZHOU*, Xi'an, Maison d'édition populaire de Shaanxi, 1991.

[35]春秋 Chun Qiu 771 - 481/453 av. J.-C. désigne la première partie de Zhou de l'Est. Elle tire son nom des « Annales des Printemps et Automnes », une chronique de l'État de Lu 鲁国 écrite entre 722 et 481 av. J.-C. Selon la tradition, il y a une forte possibilité qu'il s'agit d'une compilation de Confucius. Pendant cette période, il y a plusieurs entités politiques de taille diverse qui peuvent être caractérisées d'États féodaux, parfois de cités-États, disposant d'une administration structurée autour du lignage dirigeant. Les empereurs n'exercent plus qu'une autorité symbolique. Ils laissent alors des pouvoirs locaux aux différentes entités qui exercent temporairement une fonction d'« hégémonie », leur assurant la direction de coalitions militaires. Il y avait eu cinq grandes puissances (Qi 齐, Jin 晋, Chu 楚, Qin 秦, Wu 吴, Yue 越) qui ont émergé pendant cette période couvrant plus que 300 ans.

L'évolution politique s'accompagne toujours d'évolutions sociales et culturelles, cette période garde un sentiment fidèle aux traditions héritées de la période de Zhou occidental, avec une culture relativement homogène, mais les entités féodales affirment progressivement leurs autonomies. Cette période voit donc des cultures régionales émerger, visibles notamment dans l'art et les pratiques funéraires. Les modes de pensée évoluent aussi, avec notamment la figure de Confucius 孔子 et Lao Tseu 老子. En outre, en termes d'agriculture, d'économie, de la propriété foncière etc., il y a du progrès à long terme.

Comp. de manière générale : Jacques Gernet, *La Chine ancienne*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2005, 10e éd.

[36]Le 战国 Zhan Guo s'étend en Chine, du Ve siècle av. J.-C. à 221 av. J.-C. À partir du milieu du Ve siècle av. J.-C., sept grands États émergent : 楚 Chu, 韩 Han, 齐 Qi, 秦 Qin, 魏 Wei, 燕 Yan et 赵 Zhao. Ils s'affranchissent définitivement de la tutelle de la dynastie Zhou et se livrent des guerres incessantes pour un but : les sept royaumes unis. Le concept d'un grand États centralisé, dirigés par un « roi » et son administration centrale est de mieux en mieux appuyé par les élites. Cette période présente également des progrès techniques et

relation entre l'autorité centrale et locale peut être résumée de la manière suivante : le pouvoir royal distribue ses pouvoirs aux petits royaumes féodaux et pouvoirs locaux, en contrepartie de reconnaître sa souveraineté. La plupart du temps, après quelques générations, chaque petit royaume se percevant comme une entité locale autonome, prend ses distances par rapport au pouvoir royal. Les entités locales deviennent assez indépendantes. Un risque à conduire au monopole de la puissance locale menaça le pouvoir central royal, généré par un pouvoir non limité au niveau de la région[37]. Ainsi certaines grandes familles accumulèrent les richesses de la région, alors que la plupart de la population restait pauvre et sans droits. Pourtant, la population et les territoires sont considérés politiquement et économiquement comme le symbole de la force véritable. La suite logique fut preuve que les territoires et les populations devenaient à la fois les jetons du conflit politique et un objet de guerre, entre les autorités centrales et locales. De plus, l'économie paysanne de petite échelle (« small-scaled peasant economy ») était dominante à cette époque. Elle n'exige pas de grand marché unique et de division du travail. Aussi le pouvoir local peut-il soustraire une région à l'autorité du pouvoir central sans que le roi ZHOU fasse attention et se défende[38]. Afin de consolider les règles de l'État féodal, la nécessité d'établir un système centralisé s'imposa. En même temps, la désintégration exigeait également un effort de centralisation. A la fin de période des Royaumes combattants, la tendance vers la monarchie centralisatrice devient évidente[39].

La période de 'ZHOU Oriental' exhiba les changements importants de l'ancien système législatif et judiciaire chinois. Ils se manifestent à travers le transfert de la hiérarchie patriarcale à la bureaucratie, appui de la monarchie absolue. Plusieurs niveaux de législateurs pendant la 'période des Printemps et Automnes' sont remplacés par un seul niveau à la période des Royaumes combattants. Le contenu de la législation était devenu chaque fois plus

---

économiques primordiaux. De nombreuses écoles de pensée apparaissent qui ont profondément influencé l'histoire de la Chine. Comp. de manière générale : Jacques Gernet, Le monde chinois, t. 1 : *De l'âge du bronze au Moyen Âge, 2100 av. J.-C. Xe siècle ap. J.-C.*, Paris, Pocket, 2006, 380 p ; Se-ma Ts'ien (Sima Qian), *Les mémoires historiques*, Traduits et annotés par Édouard Chavannes, Paris, A. Maisonneuve, 1967-1969 (1er éd. 1895-1905).

[37]张创新著，《中国政治制度史》，清华大学出版社, 2009。Comp. de manière générale : ZHANG Chuangxin, *L'histoire du système politique chinois*, maison d'édition de l'Université de Tsinghua, 2009.

[38]徐中舒，《先秦史论稿》，正文·六 周代的自然经济和生产状况。巴蜀书社出版，1992年。 Comp. de manière générale : XU Zhongshu, *L'Historicisme de la dynastie des pré-QIN, partie six, l'Économie naturelle et l'état de la production de la dynastie ZHOU*, les éditions de la maison d'édition Bashu, 1992.

[39]赵鼎新，《东周战争与儒法国家的形成》, 2006, 上海三联书店。 Comp. de manière générale : ZHAO Dingxin, *Les Guerres de ZHOU Oriental et la formation des pays de droit confucéens*, Presse de Shanghai Sanlian, 2006.

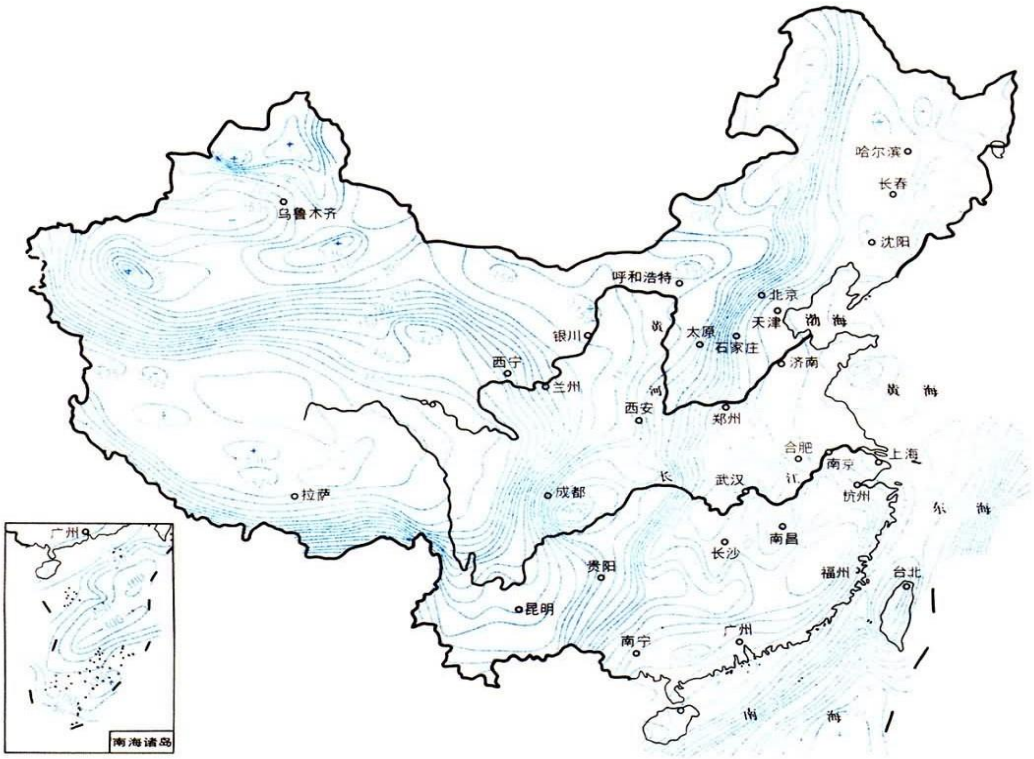
accessible au public et en même temps, la législation idéologie théocratique s'affaiblit progressivement. Les règles judiciaires étaient simples et inconséquent en période des Printemps et Automnes, mais la période des Royaumes combattants témoigne d'une institutionnalisation croissante. De même, à travers les activités judiciaires, la domination du pouvoir d'État a considérablement augmenté[40].

§ 2. La période monarchique

La civilisation chinoise d'origine des deux grands fleuves[41] dépend de la production agricole. L'exploitation de la terre exige un effort de travail considérable. Par conséquent, le développement commercial et artisanal est resté longuement en retrait. Etant un grand pays agricole, avec une dispersion de l'économie paysanne féodale, la Chine nécessitait un gouvernement central fort à la fois pour maintenir l'unité nationale et la stabilité sociale, pour

[40]郭明月，« 东周时期的立法与司法 »，博士论文，南开大学，2012 年。 Thèse, GUO Mingyue, *Législation et juridiction de La période de Zhou oriental*, Université NanKai, soutenu en 2012. p. 1-2.

[41]黄河 Huang He donc Fleuve Jaune, deuxième plus long fleuves de Chine, 5 46 kilomètres de longueur ; 长江 Chang Jiang donc fleuve Yangzi, le plus long fleuve de Chine et d'Asie, 6 380 kilomètres de



long .

assurer la production paysanne à petite échelle, pour protéger la nouvelle classe des propriétaires privés et pour réprimer la révolte du peuple. L'émergence du despotisme centralisé était historiquement liée à l'économie féodale. Quand il était encore le Royaume **秦 Qin**, son ministre 商鞅 Shang Yang avait déjà commencé à mettre en place l'idéologie légaliste du pouvoir central. Résumé plus tard par le fameux philosophe 韩非子 Han Feizi, le centralisme fait son apparition également dans la théorie politique en tant que courant doctrinal[42].

La dynastie **秦 QIN**, en place de 221 à 206 av. J.-C., unifia la Chine. Elle a établi pour la première fois dans l'histoire chinoise un système centralisé autocratique politique. Le roi de QIN – son nom est Ying Zheng – rassembla tous les pouvoirs susceptibles d'être cumulés à l'époque, et s'auto-proclama "Empereur du tout début" (le premier empereur). C'est le moment de l'arrivée de la monarchie absolue en Chine qui durera plus que 2000 ans. Ses principales caractéristiques sont la suprématie du système impérial, la centralisation de l'organisation administrative qui reflète la volonté de la classe des propriétaires fonciers ainsi que l'établissement d'institutions locales[43]. La Dynastie QIN a établi deux échelons locaux dont le fameux 郡县制 'régime de 郡 JUN et 县 XIAN'[44]. Le premier échelon 郡 JUN équivaut au comté anglais ('county') et est démographiquement proche de la région française, et le second 县 XIAN peut être comparé avec le département français. Cette nouvelle organisation est fondamentale dans la mesure où elle va influencer quasiment toutes les dynasties suivantes[45]. « Les lois de Qin »[46] promulguées et appliquées à cette dynastie, visent tous les aspects de la vie politique, économique, militaire, culturelle, idéologique et de la vie

---

[42]王家范著，《中国通史论》，华东师范大学出版社，2000。何炳棣，《思想制度史论》，聯經出版事業股份有限公司，2013。Comp. de manière générale : WANG Jiafan, *L'histoire de la Chine*, Presse Université de l'Est China Normal, 2000 ; HE Bingli, *L'histoire du système des pensées Chinoises*, Lienjing Publishing Co. 2013.

[43]Comp. de manière générale: Twitchett and Michael Loewe edited, *The Cambridge History of Ancient China: Tom 1 the Ch'in and Han Empires, 221 BC–AD 220*; Cambridge University Press, 1986.

[44]Voir p. 13-16 dans chapitre 2 section 1 § 1 de cette thèse.

[45]王子今,《秦漢史 帝國的成立》〈前言 秦漢時期在中國歷史進程中的地位〉，第 39 頁一第 43 頁, 三民书局 2009 年。WANG Zijin, l'Empire né - L'Histoire de Dynastie QIN et HAN < Préface Statut des dynasties Qin et Han dans le processus de l'histoire chinoise >, Presse sanmin 2009, p. 35 - 43.

[46]Nommé : « 秦律 Les lois de QIN » 。Ces lois protègent les privilégiées de la classe dirigeante, elles construisent également un Système de contentieux et le système pénitentiaire. Droit pénal joue un rôle très important dedans.

courante. Ainsi tous les domaines et tous les horizons de la vie sont-ils contrôlés par cette loi fondamentale. La Cour de Qin donne beaucoup d'importance aux légalistes et de ce fait les lois de QIN mettent en place de la manière la plus complète les institutions juridiques dans l'ancien système chinois[47].

La dynastie suivante, à savoir la dynastie **汉 HAN** (202 av. J.-C. à 220 apr. J.-C) a fortifié cette centralisation en imitant le système de QIN[48]. Au début, elle a maintenu le système local des deux échelons tout en reconstituant en parallèle le système des États vassaux, le but étant de récompenser et apaiser les fondateurs méritoires du pays[49]. Vers le milieu de cette dynastie, l'empereur HAN Wu 汉武帝 a promulgué et appliqué une série de nouvelles lois pour affaiblir les États vassaux. Il promeut également la 'domination du confucianisme' et la création d'un système de contrôle des fonctionnaires locaux pour renforcer le pouvoir central[50].

La dynastie **隋 SUI** (581-619) et la dynastie **唐 TANG** (618-907) ont repris les anciennes expériences et établi le nouveau système politique « des trois ministères et des six départements »[51]. La dynastie TANG a mis pour la première fois la Chine centralisée en avant

---

[47]《汉书 刑法志》 。*Les Annales des Han – Parties des lois (汉书)*. De nombreuses lois sont extrêmement brutales et cruelles, résultant en "beaucoup trop des prisonniers bloquant la route, beaucoup trop des prisons ressemblant une ville de prison, tout le monde en tourmentassions, jusque l'effondrement du pays par les rebelles". Voir note de page 23.

[48]班固《汉书》、范晔《后汉书》 。BAN Gu (chinois : 班固), 32- 92 J.-C., historien chinois, le principal auteur de « *les Annales des Han* » (汉书), terminées par sa sœur BAN Zhao (班昭). « *Le Livre des Han postérieurs* » (后汉书) écrit par FAN Ye (范晔 398-445 J.-C.), Il couvre l'histoire des Han orientaux (25-220 J.-C.).

[49]吕正明著，《中国历代政治得失》导读，北京开放大学经典读本系列丛书，北京，中国民主法制出版社。Comp. de manière générale : LV Zhengming, *Introduction : les gains et les pertes en politique d'anciens chinois*, Beijing Open University Classic Series Reading, Bejing, Presse démocratie et légalité chinois, 2012.

[50]察举制。Le système électoral Cha Ju 察举 est un ancien système de sélection des fonctionnaires chinois. Il est établi à la lumière de la dynastie Han à la première année de règne de l'empereur Han Wu (134 avant J.-C). Ses principales caractéristiques sont : les gouverneurs locaux examinent et sélectionnent à tout moment dans leur juridiction les talents et les recommandent à leurs supérieurs ou au bureau central, par le biais d'évaluations et d'essais. Ensuite ils sont titularisés dans leurs fonctions. 錢穆著，《中國歷代政治得失》，香港，人生出版社，1955 年，第 1 至 15 頁。QIAN Mu, *les gains et les pertes en politique d'anciens chinois*, Hong Kong, maison d'édition la vie, 1955, p. 1-15.

[51]三省六部制 Des trois ministères et des six départements : Le régime est une bureaucratie centrale bien organisée dans l'ancienne société chinoise. Il est issu d'un développement à long terme après sa formation sous la dynastie des Han de l'Ouest et officiellement créé avec la dynastie SUI La dynastie TANG l'a encore

sur le plan international, en montrant sa prospérité au monde entier : Jusqu'à nos jours les quartiers chinois dans les pays occidentaux ont un surnom 唐人街 (chinatown en phonétique) ce qui se traduit littéralement : la rue de peuple TANG. Le centralisme de ces deux dynasties a limité l'émergence et le développement de forces séparatistes locales. La mise en place du système des examens impériaux[52] améliora encore le système centralisé[53]. Depuis la fin de la dynastie TANG, l'histoire chinoise est entrée dans une nouvelle ère. Les dynasties suivantes

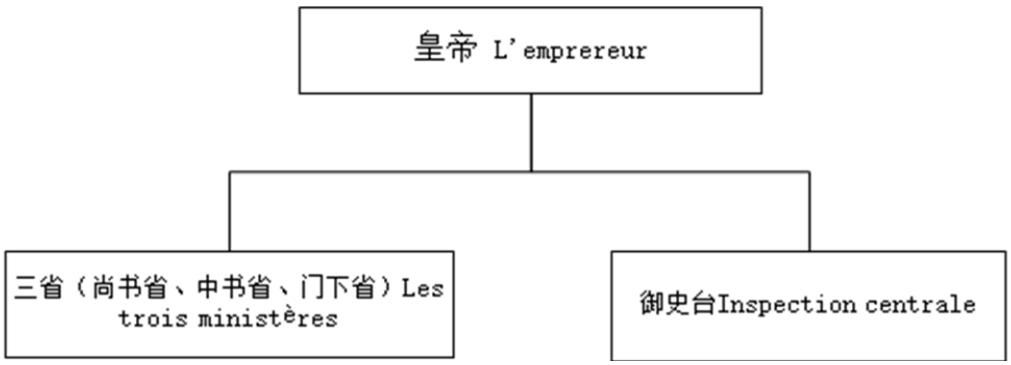
---

amélioré. Les dynasties suivantes ont laissé quasi intact ce système de base. Il divise les pouvoirs centraux en trois parties qui se contiennent les unes des autres. La partie 中书省 (une sorte de pouvoir normatif) planifie et rédige les lois, arrêtés, décrets etc. La partie 中书省 (pouvoir exécutif) gouverne le pays en se divisant en six départements en charge respectivement de compétences pénales, militaires, d'examen et d'éducation nationale, d'administration centrale, de fonction publique, des finances et de la construction etc. La troisième partie 门下省 (pouvoir de contrôle) s'occupe de la surveillance et de l'inspection. Bien que ce régime traverse diverses dynasties, qui y ont apportées des petits ou des grands changements, la configuration principale n'a pas changé et continue jusqu'à la dernière dynastie de la monarchie QING. Les quelques ajustements et ajouts ont contribué à renforcer la centralisation sur le terrain.

[52]Les examens impériaux 科举制度 : L'examen impérial était un examen national pour sélectionner ceux de la population qui pouvaient entrer dans les différents niveaux de la bureaucratie de l'État. Théoriquement toute personne adulte masculine réussissant l'examen pouvait obtenir un poste fonctionnaire de haut rang, sans tenir compte de ses richesses ou de son statut social. Il y avait donc une certaine égalité des chances. Le premier but était de remplacer la transmission aristocratique du pouvoir par une transmission méritocratique. Ce système a existé de manière continue pendant 1 300 ans, depuis sa création en 605 sous la dynastie SUI jusqu'à son abolition vers la fin de la dynastie QING, en 1905. Il avait eu un impact énorme sur la société et la culture chinoise en produisant une classe "élite". Le contenu de l'examen portait essentiellement sur les arts et les sciences humaines selon les canons classiques, mélangé avec le confucianisme, le droit et d'autres connaissances. Les aspects des sciences dures et de la technologie étaient cependant relativement faibles. La dynastie Tang a également institué une sélection martiale visant le personnel militaire, fondée sur une évaluation des compétences militaires. Au 14ème siècle, les pays européens ont eu une connaissance détaillée de ce système par les missionnaires qui par ailleurs le recommandaient. Parmi eux, les Britanniques étaient les plus intéressés à ce sujet.

李弘祺：〈科舉——隋唐至明清的考試制度〉，載劉岱編：《中國文化新論．制度篇》（台北：聯經出版事業公司，1983），頁 260-270。LI Hongqi, *Système d'examen imperial – de Dynastie Sui et Tang au Qing*, LIU Dai éditées, *La nouvelle culture de la Chine – les Articles sur les systèmes*, Taipei : Lianjing Publishing Company, 1983, p. 260-270. 張希清：《中國科舉考試制度》, 北京：新華出版社，1993 年. Comp. de manière générale : ZHANG Xiqing, *Le système d'examen impérial en Chine*, Pékin : Xinhua Publishing House, 1993. Elman, B. A. (2000). *A cultural history of civil examinations in late Imperial China*. Berkeley and Los Angeles : UCP.

[53]L'architecture centralisée de la dynastie TANG :



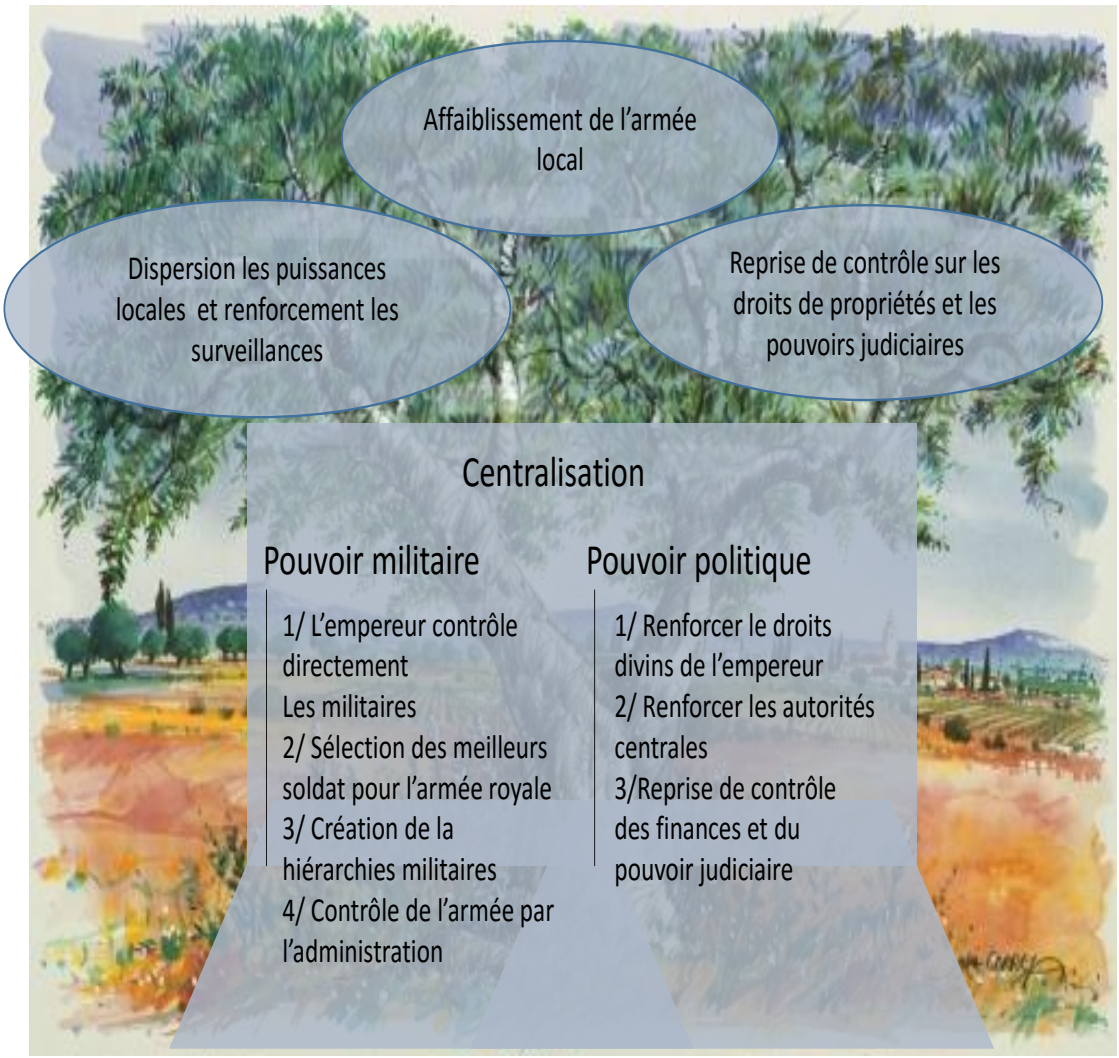
(SONG, YUAN, MING, QING) apportent des innovations singulières dans l'histoire chinoise. Le développement historique de cette époque se caractérise par deux apports principaux, encore pertinents de nos jours pour la compréhension de l'organisation administrative centrale et locale : une valorisation de la communication qui tend à conforter une centralisation renforcée ; l'intégration par l'ethnie HAN des autres ethnies à la frontière.

La dynastie **宋 SONG** (960-1279) a revitalisé la politique centraliste suite à la leçon qu'il fallait tirer du séparatisme local depuis la fin de la dynastie TANG. Cette politique[54] a été conceptualisée à travers deux images. La première est celle d'un arbre avec à la fois un tronc fort mais des branches faibles ; la seconde suggère des armées légères d'un côté et du papier lourd de l'autre'[55]. Les significations sont évidentes : Les institutions centrales fondent

[54]「強幹弱枝」和「重文輕武」兩部分，既以中央為本位，削弱地方，又以文人制衡武人。Il signifie deux parties : 'tronc d'arbre fort et les branches faibles' (voir note de page 30) et 'l'accent sur l'intelligence cérébrale et le mépris au militaire". C'est-à-dire le centre est la base, il faut affaiblir le local, en utilisant les littéraires à gouverner le pays et les militaires.

[55]

la société au détriment du pouvoir local et les hauts-fonctionnaires civils prévalent sur les dirigeants militaires. Sous cette dynastie effectivement, le pouvoir central contrôla pour la première fois la puissance militaire, supprima les pouvoirs militaires des généraux individuels et les pouvoirs militaires locaux, augmenta les postes de la fonction publique locale et de la gestion financière locale, forma une garde prétorienne contrôlée directement par l'empereur,



通判 Tongpan en pinying, est un poste équivalent d'un juge. Il a été établi au début de la dynastie SONG, afin de surveiller et contrôler les fonctionnaires locales, notamment pour éviter les chefs administratifs soient trop puissants. Il est directement nommé par l'empereur, considéré comme l'assistant des chefs administratifs locaux, a le pouvoir de rapporter directement à l'empereur. L'ordre de chef administratif local prend son effet qu'en condition d'avoir deux signatures donc ceux de chef local et de Tongpan. Plus tard, les candidats de Tongpan étaient recommandés par d'autres fonctionnaires du même niveau ou niveau supérieur. Mise à part son rôle de surveillance, il juge les procès des affaires civiles, pénales et administratives, le jugement prend son effet avec la signature de chef administratif. C'est un haut fonctionnaire de centre qui combine le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire en même temps.

développa le système des examens impériaux et élargira la base politique pour renforcer la centralisation[56].

La dynastie **元 YUAN** (1271-1368) est la dynastie occupant le territoire le plus vaste dans l'histoire chinoise. Pour la première fois, il s'agit d'une dynastie construite par les mongoles, donc une ethnie minoritaire. Elle a pleinement recours à la fois à la culture mongole et de Han, les deux permettant une combinaison pour renforcer la centralisation de manière plus raffinée[57]. Aussi la dynastique a-t-elle beaucoup amélioré l'organisation gouvernementale locale en s'intéressant aux plus petits détails et en créant en parallèle un système 'provincial' efficace d'administration locale. Une fois ce système provincial établi, la dynastie consolide politiquement l'unité nationale pour garantir la centralisation des institutions administratives. Ceci est un changement majeur dans le système administratif de la Chine qui a eu un impact énorme sur les régimes futurs[58]. En effet, ce niveau de la province, qui correspond à la 'région' actuelle, survit comme échelon le plus élevé parmi les administrations locales.

La dynastie **明 MING** (1368-1644) prendra diverses mesures visant à renforcer la monarchie centralisée. L'abolition de la fonction de Premier ministre, en distribuant ses pouvoirs à six ministères placés directement sous le contrôle de l'empereur, a pour effet que la décision nationale des affaires dépend désormais réellement de l'empereur et de lui seul. Cette solution met définitivement fin au conflit entre le premier ministre, donc l'ancien chef

---

[56]詹小美、李玲崧《宋代的中央集权与阶级矛盾的特点》，《广东第二师范学院学报》 1992 年第 1 期 104-108。ZHAN Xiaomei et LI Lingsong, *Les caractéristiques de la centralisation et la contradiction de classe en dynastie SONG*, Revue d'Institut de Technologie du Guangdong Education, 1992, n° 1, p. 104-108.

《宋史》, *L'Histoire de SONG*, est l'une des œuvres historiques officielles chinoises connues sous le nom « Vingt-Quatre Histoires de la Chine », qui codifie l'histoire de la dynastie des Song (960-1279). Elle a été commandée en 1343 au cours de la dynastie des Yuan (1279-1368). Elle comprend en total 496 chapitres et est composée des biographies des empereurs ainsi que de documents contemporains en notices. A cela s'ajoutent des biographiques de politiciens, de généraux et de philosophes.

[57]（明）宋濂著：《元史ㄖ百官志一》（北京：中華書局，1976 年），冊 7，卷 85，頁 2119-2120。Cité de (Dynastie MING) SONG Lian, *L'Histoire de Yuan – les annales de hautes fonctionnaires*, Beijing : Zhonghua Book Company, 1976, Volume 7, chapitre 85, p. 2110-2120.

[58]張帆著：〈元朝行省的兩個基本特徵 – 讀李治安《行省制度研事》〉，載《中國史研究》，2002 年第 1 期，頁 165。ZHANG Fan, *les deux caractères de système provinciale de YUAN – analyse de 'l'étude de système provincial de YUAN' par LI Zhian*, Revue 'l'étude de l'Histoire de la Chine, 2002 n° 1, p. 165-168.

李治安著：《行省制度研究》（天津：南開大學出版社，2000 年）。LI Zhian, *L'étude de système provinciale de YUAN*, Tianjin: Nankai University Presse, 2000.

de l'exécutif, et le monarque, avec ses prétentions absolutistes d'origine divine[59]. Au niveau local, cette dynastie a mis en place trois départements (au sein de ministère niveau national) qui se partagent les pouvoirs locaux, et qui, par leurs pouvoirs, se limitent mutuellement, éliminant ainsi complètement les risques de séparatisme local. Elle a également réorganisé d'une manière analogue le secteur militaire[60]. La mise en place de services spéciaux (il s'agit avant tout de l'agence de l'espionnage), spécialisés en matière de renseignement pour garantir la protection de l'empereur, est devenue caractéristique pour cette dynastie. Leurs arrestations, interrogatoires et condamnations ne relèvent pas de la compétence directe du pouvoir judiciaire mais de l'empereur. Ceci est la performance absolutiste la plus remarquable de la monarchie[61]. En parallèle, l'objectif fondamental des examens impériaux est de contrôler strictement les pensées et la recherche sous forme de contrôles normalisés et stylisés ainsi que de viser à former des serviteurs de l'empereur. Cela a eu pour conséquence d'étouffer sérieusement l'ingéniosité intellectuelle et l'esprit créatif du peuple et a constitué un obstacle sérieux au développement de la culture, de la science et de la technologie[62]. Cette centralisation à outrance va finalement accélérer la chute de cette dynastie.

La dernière dynastie **清 QING** (la dynastie d'origine mandchoue, 1644-1912) a connu une période de déclin durant la phase d'expansion coloniale des pays occidentaux, menant le pays de défaite en défaite à partir des guerres de l'opium (1840-1842 et 1856-1860). Au début de son règne, afin d'affaiblir les forces de la noblesse mandchoue réprimant les fonctionnaires d'ethnie Han, elle créa le Cabinet de l'empereur et mena la monarchie absolue à son apogée[63]. Après les guerres de l'opium, l'économie capitaliste a commencé à se développer et des idées démocratiques occidentales se sont propagées. La crise politique nationale était de plus en

---

[59]王天有，高寿仙，《明史：一個多重性格的時代》〈第一篇 第二章 開國制度與政治整肅〉，三民书局股份有限公司 2008， 第 25 頁－第 45 頁。 WANG Tianyou et GAO Shouxian, *Dynastie Ming : l'époque des plusieurs personnalités », <première partie, chapitre II >*, SanMin Book Company Ltd., 2008, p.25-45.

[60]李小林、李晟文编《明史研究备览》（天津：天津教育出版社， 1988）。Comp. de manière générale : LI Xiaolin et LI Sheng Wen, *l'étude par rapport à l'Histoire des Ming*, Tianjin: Tianjin Education Presse, 1988. 王天有《明代国家机构研究》第 1 章。Comp. de manière générale : WANG Tianyou, *l'étude sur organisation étatique de la dynastie MING premier chapitre*.

[61]那思陆：《明代中央司法审判制度》，北京大学出版社，2004。Comp. de manière générale : NA Silou, *le système de justice central en Dynastie Ming*, Pekin University Press, 2004.

[62]黎東方，《細說明朝》，上海人民出版社, 2006。 Comp. de manière générale : LI Dongfang, *Elaborer dynastie Ming*, Maison d'édition populaire de Shanghaï, 2006.

[63]Comp. de manière générale: Beatrice Bartlett, Yale University, The Vermilion Brush: *The Grand Council Communications System and Central Government Decision-Making in Mid-Ch'ing China (1723-1820)*, Phd diss, 1980.

plus grave, la monarchie centralisée autocratique se révélant incapable de surmonter les problèmes. Vers la fin de la dynastie, des mouvements de la Réforme 'Wuxu' 戊戌变法[64] et le constitutionnalisme précoce introduit par l'avant-dernier empereur 光绪 Guang Xu laissent augurer une monarchie constitutionnelle sur l'exemple occidental. Le projet échoue cependant[65]. La Révolution 'Xinhai' 辛亥革命[66] a aboli la monarchie et promu un Etat républicain démocratique. En février 1912, le dernier empereur de Qing abdiqua ce qui marqua également la fin de la centralisation au titre de la monarchie absolue[67].

---

[64] 史称：戊戌变法。La Réforme des Cent Jours, littéralement: la « Réforme Wuxu » est un mouvement de réforme avorté de l'empire Qing, qui touchait les domaines de la bureaucratie, du secteur militaire, de la culture, de l'éducation et de la politique. Ce mouvement eut lieu du 11 juin au 21 septembre 1898, pendant l'année Wuxu selon le calendrier lunaire chinois, et fut initié par le jeune empereur 光绪 Guang Xu et ses conseillers réformistes menés par 康有为 Kang Youwei et 梁启超 Liang Qichao, en espérant que la Chine saurait prendre la route de la monarchie constitutionnelle. Cela reste une importante réforme politique dans l'histoire moderne de la Chine, s'analyse comme un mouvement au sens du siècle des lumières, comme un progrès social et dans la pensée du développement culturel. La réforme a joué un rôle important dans la promotion du progrès de la société chinoise moderne. Malheureusement, ce mouvement fut de courte durée, 103 jours, se terminant par le 'Coup d'État de 1898' (戊戌政变) conduit par les puissants opposants conservateurs menés par l'impératrice douairière Cixi 慈禧太后.

[65] Le jeune empereur 光绪 Guang Xu était en résidence hautement surveillée jusqu'à la mort. Et les personnes principales engagées dans la réforme, mise à part deux qui ont pu fuir à l'étranger, les six personnes restantes ont été condamnées à la peine de mort. La raison fondamentale de l'échec de cette réforme était la faiblesse du pouvoir des réformateurs bourgeois.

[66] En chinois : 辛亥革命。严昌洪，《辛亥革命与 20 世纪中国社会》，湖北人民出版社，2008。YAN Hongchang, *La révolution Xinhai et la société chinoise en XXe siècle*, Presse Hubei Renmin, 2008, Introduction.

La révolution chinoise de 1911 (révolution Xinhai) est le mouvement militaire qui aboutit à renverser la Dynastie Qing après 268 ans de règne (1644-1912). La monarchie absolue qui gouvernait la Chine depuis des millénaires avait mis sa fin, pour laisser place à une République de Chine. Entre 1890 et 1911 les différentes sociétés secrètes (des groupes de révolutionnaires) menèrent de nombreux soulèvements armés, du Sud au Nord, qui échouèrent sans pour autant décourager les révolutionnaires. Parmi eux, 孙中山 Sun Yat-sen (SUN zhongshan en pinyin) était le plus célèbre et le leader. Le 10 octobre 1911, dans une caserne de 武汉 Wuhan, des militaires de l'armée s'insurgèrent et déclench èrent un soulèvement armé. Ce mouvement incita les rébellions des autres provinces. Plusieurs provinces autoproclamèrent leur indépendance dans les semaines qui suivent. La cour impériale réagit en nommant le 14 octobre le général 袁世凯 Yuan Shikai à la tête du gouvernement. Son armée 北洋 Beiyang était envoyée pour affronter les insurgés. Le 3 décembre, les troupes de Yuan Shikai s'accordèrentsur un cessez-le-feu avec les révolutionnaires et entamèrent des négociations de paix. Sun Yat-sen était élu président en recevant les suffrages de 16 provinces sur 17, l'élection avait eu lieu le 29 décembre à Nankin, en présence de 45 délégués représentant 17 provinces. Le 1er janvier 1912, Sun Yat-sen proclama la République de Chine, lui-même assumant la charge de président provisoire. Nankin devit la capitale provisoire du pays.

[67] 邵德门，«中国政治制度史»，吉林人民出版社，1988。Comp. de manière générale : SHAO Demen, *L'histoire de système politique chinois*, Presse Jilin populaire, 1988. 魏光奇 《清代后期中央集权财政体制的瓦解》，《清代史研究》1986 年第 1 期 207-230。WEI Guangqi, *L'effondrement tardive du système financière et politique centralisée en Dynastie Qing*, Revue 'Histoire de la dynastie Qing' n° 1, 1986, p. 207-230.

En définitive, cet aperçu historique démontre que la centralisation autocratique de la période monarchique a profondément et durablement marqué l'organisation territoriale de la Chine. L'effondrement de la monarchie y met provisoirement fin. Toutefois, même si le système centralisateur est critiqué, son existence millénaire en Chine ne peut certainement pas s'analyser comme un accident de l'histoire. On peut effectivement considérer que cette « racine » de l'esprit centralisateur restera longtemps, voire toujours dans la culture chinoise.

§ 3. La République démocratique de Chine (RDC)

La République démocratique de Chine, appelée également République de Chine[68], représente actuellement moins de 2% de la population et contrôle essentiellement le territoire de Taïwan. Elle avait toutefois été fondée pour l'ensemble de la Chine en 1912 à Nanjing par Sun Yat-sen[69] et son Parti 国民党 « Guomindang »[70] sur les décombres de l'empire chinois de la dynastie Qing.

L'histoire moderne de la Chine[71] se caractérise par ce qui est ressenti comme des catastrophes et l'humiliation d'être battu et par des tentatives d'atteindre la liberté et la démocratie. Les Chinois essaient de résister à l'agression et de renverser l'impérialisme afin de parvenir à la libération et la prospérité nationale. Après la première guerre de l'opium et en

[68]Reconnu comme ROC (Republic of China).

[69]Il est plus connu en Chine sous le nom de Sun Zhongshan (孙中山) ou Sun Wen (孙文), (12 novembre 1866 - 12 mars 1925), il était un révolutionnaire et homme d'État chinois. Il est considéré comme « le père de la Chine moderne ». Il avait un rôle significatif dans le renversement de la dynastie Qing et dans l'émergence de la République de Chine. Il est également l'un des fondateurs du « Guomindang » et a été le premier président de la République de Chine en 1912. Il a développé une philosophie politique connue sous le nom des Trois principes du peuple : nationalisme, démocratie et bien-être du peuple (三民主义：民主、民权、民生).

[70]国民党« Guomindang » : 党 dang signifie le Parti ; 国民 Guomin signifie les peuples nationaux. Il s'agit donc d'un parti pour les peuples. Créé, en regroupant des anciennes sociétés secrètes, par Sun Yat-sen le 10 octobre 1919, le parti Guomindang est le plus ancien parti politique de la Chine contemporaine. Il domine la République de Chine à partir de 1928 après l'expédition du Nord, donc une campagne militaire menée par Guomindang, qui a conduit à la réunification chinoise de 1928. Suite de la prise de pouvoir par les communistes en 1949, le gouvernement de Guomindang s'est réfugié à Taïwan. Depuis ce moment, son influence est limitée à l'île de Taïwan. Jusqu'en 1986, il est le seul parti autorisé. En 2016 cependant, il perd tant la majorité au Parlement que la Présidence au profit du Parti progressiste démocratique. Site officiel du parti : http://www.kmt.org.tw/

[71]On considère que cette période va généralement de 1840 à 1949.

traversant plusieurs guerres contre des puissances étrangères[72] ainsi que des révoltes locales[73], la Chine s'est transformée en un pays qualifié de « semi-monarchie semi-coloniale ». De 1900 à 1949 la Chine se trouve également dans une situation difficile. Elle a subi les révolutions qui renversent la dernière dynastie, les mouvements démocratiques, la domination et le démembrement des seigneurs de la guerre, un coup d'Etat en 1927 par le leader nationaliste Tchang Kai-chek[74], la deuxième guerre mondiale contre Japon et la guerre civile. Cependant, le Parti « Guomindang » et son leader poursuivent le but de réunir la Chine entière et de mettre en place une centralisation moderne.

Après la victoire de la fameuse révolution de 1911, le gouvernement temporaire de la République de Chine conçoit le 11 mars 1912 « la Constitution temporaire de la République de Chine ». C'est la première fois qu'une Constitution chinoise confirme le principe selon lequel « les pouvoirs appartiennent aux peuples chinois », même si l'organisation du pays reste unitaire[75]. Pendant cette période, la République de Chine a envisagé sans succès à cinq reprises des révisions de la Constitution. Cet échec s'explique par la survivance d'un courant appuyant l'ancienne idéologie de la monarchie absolue qui se manifeste à travers des tentatives infructueuses d'un « retour de la monarchie ». Plusieurs forces politiques prétendent contrôler la Chine pendant une période mouvementée allant jusqu'en 1928[76]. En cette année, le parti « Guomindang » réunit enfin la Chine. Suite à plusieurs projets et des débats et discussions menés pendant dix ans, la Constitution sera finalement adoptée en 1946. Mais entre-temps, la Chine a été entraînée dans la deuxième guerre mondiale contre le Japon et a été ensuite plongée dans la guerre civile. Il en résulte que cette Constitution proclamant les

---

[72]鸦片战争；第二次鸦片战争；中法战争；沙俄趁火打劫；八国联军侵华战争；甲午中日战争。La Guerre de l'Opium, la deuxième guerre de l'opium, la guerre sino-française, le pillage de Russie, l'invasion des huit pays alliés contre la Chine et la guerre sino-japonaise.

[73]太平天国运动 La révolte d'armé Taiping ；阿古柏事件 L'affaire A Gubo ；收复新疆 La récupération de Xinjiang – la région musulmane - suite à la guerre contre l'empire Russie ；辛亥革命 La Révolution de 1911。

[74]蒋介石 (31 octobre 1887 – 5 avril 1975) est un homme politique chinois. Il fut président du Guomindang et de la République de Chine après la mort de Sun Yat-sen en 1925. Il était chef militaire de base et puis chef du gouvernement et président ainsi que, jusqu'à sa mort, président de « République de Chine » à Taïwan. Sous son règne, il instaure un régime dictatorial en préconisant les valeurs du confucianisme et 'gouverner le pays par un seul Parti' 以党治国。

[75]卞修全，《近代中国宪法文本的历史解读》，知识产权出版社，2006 年出版。Comp. de manière générale : BIAN Xiuquan, *Interprétation historique du texte constitutionnel chinois moderne*, Presse de la propriété intellectuelle, 2006.

[76]李新总主编，《中华民国史》12 卷本，北京：中华书局 1981-2002 年版。Comp. de manière générale : LI Xinzong (dir.), *Histoire de la République de Chine (12 volumes)*, Pékin : librairie Zhonghua, édition 1981-2002.

valeurs républicaines ne sera pas réellement appliquée[77]. La Chine se présente ainsi de manière morcelée depuis la chute dynastie Qing et ressent le besoin d'être réuni.

Après avoir monopolisé l'interprétation des Trois principes républicains de Sun Yat-sen en sa faveur, Tchang Kaï-chek a réussi à unifier idéologiquement le parti. En effet, il a mélangé l'essence des trois principes[78] avec le confucianisme tout en instaurant une dictature personnelle[79]. Sa dictature perdure depuis 1927, même s'il a procédé pendant son 'règne' à trois reprises à des « sorties du pouvoir »[80]. Les pouvoirs étaient bien centralisés dans ses mains au motif qu'il expose de la manière suivante : « La Chine est en plein désordre. C'est une période très particulière et il faut instaurer l'état d'urgence. Pendant cette période, le président est en charge des pleins pouvoirs afin de conduire le pays jusqu'à ce qu'il redevienne stable »[81]. Après la chute de la République de Chine sur le continent, le gouvernement « Guomindang » se réfugiera à Taïwan. Tchang Kaï-chek réussit à écarter la Constitution de 1947 en la complétant par « la loi applicable pendant l'état d'urgence »[82]. Cela signifie, pendant la période de rébellion communiste, que le président ou le vice-président peuvent être réélus autant de fois que nécessaire. L'état d'urgence permet donc d'évincer l'article 47 de la Constitution qui limite cette réélection à un seul mandat consécutif. Tchang Kaï-chek continuera ainsi à gouverner la République de Chine jusqu'à sa mort (en

[77]王学典主编 / 陈峰、姜萌编撰，《20 世纪中国史学编年（1900～1949）》，商务印书馆出版，2014 年。 Comp. de manière générale : WANG Xuedian (dir.) / Chen Feng, Jiang Meng en compilation, *Chronique de l'Histoire chinoise du 20ème siècle (1900 ~ 1949)*, Presse commerciale, 2014.

[78]Depuis la dynastie HAN, la monarchie a déjà préconisé le confucianisme comme la seule idéologie capable de contrôler les peuples. La pensée classique de 'être Supérieur, avoir un seul régime, avoir la réunification 大、一、统' vient tôt, elle apparaît dans les doctrines de beaucoup d'école de pensée, y compris celui de Confucius, donc avant le confucianisme soit systématiquement établi. Sa poursuite a fortement stimulé le développement de l'autoritarisme.

[79]白纯，《蒋介石儒化三民主义之评析》，《南京政治学院学报》，2003 年第 1 期 76-79。BAI Chun, *Analyse sur les trois principes de Sun déformées par le confucianisme de Tchang*, Revue d'Institut de politique de Nanjing, 2003 n°1, p. 76-79.

[80]金以林，《天下得失：蒋介石的人生》，第 21-27 页，蒋介石的三次下野。 JIN Yilin, *Des avantages et des inconvénients : la vie de Tchang*, démission à trois reprises de Tchang Kaï-chek, Presse Sanmin, 2011, p. 21-27.

[81]庹平，《蒋介石研究:解读蒋介石的政治理念》，北京: 团结出版社，2001。 Comp. de manière générale : TUO Ping, *Tchang Étude : L'interprétation de la philosophie politique de Tchang*, Pékin : Presse Solidarité, 2001.

[82]《动员戡乱时期临时条款》, 加上了一条"动员戡乱时期，总统、副总统得连选连任，不受宪法第四十七条连任一次之限制。" « Dispositions temporaires en cas d'État d'urgence », avec une "période de rébellion communiste, le président, le vice-président a été réélu, et non pas l'un de l'article 47 de la limite constitutionnelle pour la réélection."

1975) et transférera ses pouvoirs à son fils ainé[83]. Le régime dictatorial ne permet aucune décentralisation qui ne sera réalisée à Taïwan que dans les années 1990, après la fin de « dynastie Tchang »[84].

§ 4. La République populaire de Chine (RPC)

La République populaire de Chine, qualifiée simplement de Chine continentale, fondée par les communistes représentés par leur leader Mao Zedong 毛泽东 en 1er octobre 1949 à Pékin, est l'un des rares pays communistes qui existe encore dans le monde. Elle comprend la Chine continentale, Hong Kong (depuis le 01 juillet 1997) et Macao (depuis le 20 décembre 1999). Cette Chine est actuellement la seule Chine représentée à l'ONU.

Dès le début, la nouvelle Chine a choisi la voie de la centralisation sous l'influence de la guerre froide et en suivant l'expérience du communisme militaire soviétique. La tradition de la centralisation s'est ensuite renforcée allant de pair avec la privation de nombreux droits démocratiques[85]. Suite à tant d'années chaotiques où les gouvernements se sont alternés et la multiplication des proclamations de l'état de guerre, la Chine avait beaucoup d'années de

---

[83]陈红民，何扬鸣，《蒋介石研究：六十年学术史的梳理与前瞻》，《学术月刊》2011 年第 5 期 147-154。 CHEN Hongmin et HE Yangming, *L'Étude sur Tchang Kaï-chek : Soixante ans de peignage histoire académique et perspectives*, Revue 'Académique mensuel', 2011 n° 5, p. 147-154.

[84]荣孟源，《蒋家王朝》，中国青年出版社，1980 年 6 月。Comp. de manière dénérale : RONG Mengyuan, *La Dynastie Tchang*, China Youth Press, 1980.

[85]毛泽东在《论人民民主专政》一文中的指出，中国实行的是"对人民内部的民主和对反动派的专政"。"以阶级斗争为纲"。

Mao a souligné dans son fameux article « Sur la dictature démocratique du peuple » : 'La Chine applique la démocratie aux peuples nationaux chinois et en même temps la dictature aux réactionnaires.'. "Prendre la lutte des classes comme l'ordre essentiel."

En partant de cela, les composantes nationales sont divisées en deux catégories – le peuple et l'ennemi, leur statut et pouvoir dépendant de leur classe sociale. "L'ennemi" (ce qui sont les propriétaires fonciers, les fonctionnaires réactionnaires du Guomindang, les espions, les contre-révolutionnaires et leurs familles) est l'objet de la dictature, il n'a pas de droits (même pas des droits fondamentaux tels que le droit à la vie, la dignité humaine, les droits civils et les actions judiciaires). On peut dire qu'à cette période il s'agit de protéger les droits civils – les droits de l'homme de la majorité des personnes (du peuple national chinois), tout en réprimeant tous les droits des minorités (ennemis). Pour les intellectuels, il y avait de graves atteintes à la liberté académique et au droit à la réputation personnelle et à l'intimité. C'est une façon de punir les intellectuels en utilisant le mouvement de peuple puisque les intellectuels ont été considérés comme des vestiges féodaux alors la nouvelle Chine se reconnaît dans les ouvriers et les paysans. 郭道晖：《新中国人权六十年》，《炎黄春秋》2009 年第 5 期。GUO Daohu, *Les six décennies de droits de l'homme en nouvelle Chine*, Revue 'les printemps et automnes de peuple chinois', 2009, n° 5, p. 11-14.

retard dans son développement économique et les finances de l'État ont été épuisées presque complètement. La modernisation de la nouvelle Chine et la reconquête de son rang dans le monde ont été recherchées comme préoccupations premières. Objectivement parlant, à ce moment, le pays a eu besoin d'un effort collectif pour affronter ces difficultés, alors la centralisation en était une conséquence « naturelle » aux yeux des dirigeants chinois. Il y avait aussi la raison qu'une culture promouvant le marxisme-léninisme était populaire à cette époque. Pour toutes ces raisons, la Constitution et les lois organiques communistes ont fixé le principe de « l'administration par pouvoir central », C'est le parti communiste qui guide en réalité les peuples chinois et endosse la victoire des guerres[86]. Les directions de tous les niveaux de pouvoir, central ou local, les membres de l'Assemblée nationale ou des assemblées locales, ils sont tous membres du Parti communiste. Les lois et les règlements sont tous fondés sur cette coutume non écrite : c'est le Centre qui gouverne en cohésion l'État et le Centre commande les pouvoirs locaux. Une exception importante existait cependant en faveur des minorités ethniques. La conséquence est que la nouvelle Chine se présenta dans l'ensemble dans un environnement politique et juridique bien centralisé.

Sous l'impulsion de Deng Xiaoping[87], avec le nouveau concept d'économie socialiste de marché, une nouvelle révolution économique s'est enfin dessinée en décembre 1978, lors de la troisième session plénière du onzième comité central du Parti[88]. A partir de 1979, la Chine commence à appliquer une série de réformes. Elle s'engage progressivement dans la voie de la déconcentration et de la décentralisation, sans que celles-ci soient aussi poussées qu'en Europe et plus particulièrement en comparaison avec la France. L'évolution était

[86]Confirmé dans le préambule de la Constitution, dans toutes les versions subséquentes à la chute de monarchie. Depuis 1912, date de la création officielle de la République de Chine, jusqu'à la veille de la naissance de la République populaire de la Chine, le Guomindang, étant le Parti au pouvoir, avait déjà mis en place le concept 'Gouverner l'Etat par le Parti' dans le texte constitutionnel et la confirmation de la puissance du Parti qui jouit de ces pouvoirs. Après la fondation de la nouvelle Chine, le Parti communiste insère de même l'expression 'la direction absolue du Parti communiste au pouvoir' dans la Constitution.

莫纪宏 « 论执政党在我国宪法文本中地位的演变 », 中国社会科学院法学研究所研究员《法学论坛》2011 年第 4 期。 MO Jihong, *L'évolution sur le Statut de 'Parti au pouvoir' dans le texte constitutionnel*, Revue 'Forum du droit', 2011 n° 4, p. 48-53.

[87]Deng Xiaoping (22 août 1904 - 19 février 1997) a été le secrétaire général du Parti communiste chinois de 1956 à 1967 et le numéro un réel de la République populaire de Chine de 1978 à 1992. Après sa retraite, il demeura un personnage de référence pour le régime jusqu'à son décès. 矢吹晋. « 邓小平的九十年 » 知青頻道出版有限公司。1994 年，第 2 卷 （繁体中文）。 SHI Chuijin, *les 90 ans de DENG*, vol 2, Canal Youth Publishing Co., 1994. Mathieu Duchâtel et Joris Zylberman, Les nouveaux communistes chinois, chapitre 'Une prise de pouvoir sans couronnement', Armand Colin, 2012.

[88]鄧小平講話：《解放思想，實事實是，團結一致向前看》，1978 年 12 月 13 日。Discours de DENG Xiaoping à la fermeture de 3ème session du 11ème comité central du Parti communiste chinois : *Libérer de l'esprit, agir avec la vérité, unir pour la future*, en 13 décembre 1978.

cependant engagée. Pour se conformer à la mode démocratique mondiale, l'autorité centrale chinoise transfert des pouvoirs non seulement au niveau local, mais également aux entreprises publiques et aux agriculteurs, sous conditions bien sûr. Après vingt ans de réformes et de pratiques, le résultat est relativement réussi. À compter du 1er janvier 2002, suite à l'accumulation de négociations, les efforts entrepris ont été couronnés par l'adhésion de la Chine (et de Taïwan à cette même date) à l'Organisation mondiale du commerce (l'OMC), Ceux-ci lui ont donné les outils nécessaires à la croissance économique spectaculaire qu'on connait aujourd'hui[89]. La Chine se présente comme une société moderne marquée par le commerce tout en étant confrontée en même temps à une société traditionnelle d'agriculture. Néanmoins, certaines anciennes traditions concernant la stabilité de la centralisation et la construction du régime économique en marché moderne, n'ont pas été éliminées en revanche plutôt se déployait[90]. De ce fait, on considère que l'État garde quand même la forme dite de 'centralisation moderne'.

Au regard de l'évolution des pouvoirs locaux, les historiques s'observent également en France, notamment les traditions centralisatrices qui seront rappelées de manière très brève et condensée. La France se traduit pays traditionnel centralisé par une volonté unique et indivisible de l'État, l'en écrit et confirmé dans le préambule de la Constitution. Cependant, la centralisation n'exclut pas une division administrative du territoire, la création des communes, départements ou même les régions ont tous sous la France centralisée.

---

[89]Le bénéfice de cette croissance est certes indiscutable pour la Chine, mais n'est pas suivi d'évolution sociale pour les catégories ouvrières, ce qui n'est pas sans rappeler les effets négatifs de la révolution industrielle dans l'Europe du XIXe siècle. L'appellation "République populaire de Chine" ne doit pas abuser : l'ouvrier occidental est bien mieux protégé que son collègue chinois. Toutefois, les progrès ne font pas de doutes.

[90]Ces traditions se manifestent à travers les illustrations suivantes : 1) le régime fiscal et financier : Un régime fiscal par niveau local n'a pas bien fonctionné, à cause de manquement de normes pour mettre en place des autorités financières locales. Cela a occulté la capacité de générer des revenus publics du chaque niveau ainsi que la capacité de leur répartition aux niveaux inférieurs. 2) les pouvoirs locaux : En pratique, on assiste à chaque niveau de pouvoir local à une explosion d'autorités les plus variées. Notamment toutes sortes d'entreprises publiques monopolisent le marché, contrôlent la finance, interviennent sur le plan normatif, sans que ce mouvement soit accompagné d'une augmentation des droits du citoyen et de moyens de surveillance par la société. 3) les pouvoirs centraux : Les services centraux des finances, de la banque, du plan, du budget etc. perdent de plus en plus leur contrôle de surveillance. Ceci permet aux pouvoirs locaux de transférer la responsabilité du déficit en matière d'investissement et de charges financières aux pouvoirs centraux. En effet, ils sont, imputables au manque en liquidités de la banque commerciale ou à la faillite des grandes entreprises. Ainsi les différents niveaux de structure de gouvernement paraissent très complexes, ont une charge trop lourde pour les finances étatiques et apparaissent de plus en plus comme un obstacle au développement économique et à la réforme économique.

On connait la monarchie française s'était efforcée depuis le Moyen-âge d'affirmer son autorité sur « *un agrégat inconstitué de peuples désunis* » selon l'expression de Mirabeau[91]. Par rapport la Chine, sa monarchie absolue arrivait beaucoup tard que la centralisation s'est fait petit à petit alors moins profonde dans la culture et idéologie des peuples ; en revanche, l'unification française était beaucoup plus recherchée en théorie et institution, et qui s'impose dans le domaine des institutions financières, judiciaires, économiques et même religieuses[92]. De ce point de vue, la centralisation française est assez systématique contre la centralisation chinoise très politique.

[91]http://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation.
[92]*Ibid.*

Section 2 : Le pouvoir local chinois : son articulation sous l'État centralisé

Il a été vu dans la section précédente consacrée à l'évolution générale de la Chine en matière d'organisation territoriale que ce pays était presque depuis toujours centralisé. On se souvient effectivement qu'à partir de la dynastie fondatrice des QIN en 221 av. J.-C., la centralisation s'y était installée. Le premier empereur Qin avait construit une vaste machine d'État, il a unifié tous les autres six royaumes en dix ans. Par ailleurs, cette unification n'était pas seulement territoriale mais visait beaucoup de domaines comme la culture, l'administration, la gouvernance, l'armée, etc. La structure posée par cette dynastie se maintiendra dans ses grandes lignes pendant à peu près 2500 ans, durant toute la période monarchique. Il n'est pas difficile d'imaginer que cela a laissé une forte empreinte sur l'organisation de la Chine ce qui affecte encore aujourd'hui le système des pouvoirs locaux.

Dans les dynasties chinoises traditionnelles, le pouvoir local à l'échelon départemental[93] ne jouit pas des droits autonomes[94]. Il constitue simplement une extension du pouvoir central et dépend, selon une logique de déconcentration, du commandement central. Les compétences locales sous la centralisation sont doubles : D'abord, on y enregistre les effectifs du peuple. En effet, le centre a fixé les peuples fermement sur le territoire et le recensement est un moyen de contrôle de cette politique. Ensuite, l'échelon local est chargé d'encadrer le conflit entre propriétaire et non propriétaires grâce à l'intervention d'un représentant du pouvoir central. En effet, la lutte des classes est un facteur important dans le domaine de la gouvernance locale. La présente section approfondira donc l'articulation du pouvoir au niveau local. Comme toujours en Chine, la dimension historique reste déterminante. C'est pourquoi nous nous interrogeons dans un premier temps comment le pouvoir local a évolué à l'intérieur d'un régime de centralisation d'un point de vue historique (§ 1). L'époque actuelle sera envisagée dans un second temps (§ 2).

---

[93]C'est-à-dire l'échelon qui équivaut encore aujourd'hui à celui que nous qualifions de département, mais dont le nom réel est 县 Xian.

[94]On se rappelle que sous les dynasties avant TANG ainsi que sous la dynastie TANG elle-même, les pouvoirs locaux ont des compétences considérables sur les affaires locales, ce qui était logique. En effet, à l'époque, l'idée de centralisation se confondait avec la classe royale de la noblesse depuis la dynastie QIN. Mais historiquement, dans l'idéologie du peuple qui avaient simplement envie de vivre leurs vies, le concept de royaume local, d'État entier et unique, même d'Empire était peu à peu claire, donc la mise en œuvre effective d'un système centralisé dans lequel les peuples acceptés en réel étaient graduellement.

§ 1. L'évolution historique du système de pouvoir local dans le contexte de l'État central[95]

Les pouvoirs locaux émergeaient bien avant la dynastie QIN. On retrouve leurs vestiges à partir du début de la société esclavagiste à l'époque de la dynastie XIA[96]. Alors que les pouvoirs locaux se présentent comme tribu, fief ou petit royaume, ils eurent des pouvoirs larges sauf la souveraineté. Cela est particulièrement manifeste pendant la dynastie ZHOU[97] qui était une véritable féodalité composée par plusieurs petits royaumes ; chaque royaume, ancêtre de l'actuel pouvoir local, était très autonome, son pouvoir s'élargissant à un point qui a conduit à l'anéantissement de la dynastie. En effet, les derniers 100 ans de la dynastie ZHOU, la société était dans le chaos absolu, chaque pouvoir local dominait son propre territoire, le Roi Zhou oriental n'était qu'un figurant symbolique de l'autorité centrale[98].

La dynastie QIN constitue un nouveau modèle de « monarchie » qui va bien perdurer jusqu'en 1912[99]. Ce modèle unifie la machine d'État et consacre le statut d'un empereur 'monarchique absolu'. À partir de ce moment, le système administratif de la Chine n'a presque pas changé pendant toute la durée de la monarchie à travers les différentes dynasties. La dynastie QIN établit une nouvelle organisation du pouvoir local à deux échelons[100] : L'échelon 郡 Jun est traduit en anglais par 'county'. Il équivaut fonctionnellement en langue

[95]黄宽重主编：《中国史新论—基层社会分册》，联经出版事业有限公司，台北，2009。Comp. de manière générale : Sous la direction de HUANG Kuanzhong, *Nouvelle analyse en histoire de la Chine – tom communautaires de base*, Lianjing Publishing Co., Taibei, Taïwan, 2009.

[96]夏朝 (约前 21 世纪—约前 16 世纪) 是中国史书中记载的第一个世袭制朝代。《古本竹书纪年》记载夏朝国祚四百七十一载，推算为前 1989 年—前 1559 年。晁福林. 《夏商西周的社会变迁》. 北京师范大学出版社. 1996 年. Dynastie Xia (environ 21e siècle av. J-C. – av. J-C. 16e siècles) était la première dynastie héréditaire dans histoire chinois décrit. "Anciens Annales en bambou" record de Xia en 471 années – calculés peut être av. J-C. 1989 ─ av. J-C. 1559. Comp. de la manière générale : ZHAO fulin, *Xia, Shang et Zhou de l'ouest, les changements sociaux*, Beijing Normal University Press, 1996.

[97]周朝 (约前 1046 年-前 256 年) 是中国历史上继商朝之后的朝代。共传 31 代 38 王，大约历经 791 年。李伯钦，中国通史：万卷出版公司，2009。Dynastie ZHOU (environ av. J-C. 1046 – av. J-C. 256) est historiquement la dynastie qui suit la dynastie SHANG. Elle a 31 générations avec 38 Rois, duré environ 791 années. Comp. de la manière générale : LI boqin. *L'Histoire chinoise*, Wanjuan Publishing Company, 2009.

[98]朱绍侯《中国古代史》（上下册）福建人民出版社。2011-11。Comp. de la manière générale : ZHU Shaohou, *L'Histoire de la Chine antique » (Deux volumes)*, Maison d'édition populaire de Fujian, 2011.

[99] Même si cette dynastie fondatrice elle-même n'avait pas duré longtemps. Mais ce modèle d'une « monarchie absolu » va influencer la Chine pendant bien longtemps. De plus, cette tendance, à travers l'histoire des différentes dynasties, évoluera vers une concentration extrême du pouvoir central.

[100]《秦律》：郡县制。« Les lois de QIN » : régime de Jun et Xian.

française au ‘département’ ou à la ‘région’[101], en raison de sa taille nous opterons pour la qualification de région ; l’échelon 县 Xian, peut être considéré comme l’équivalent du département français[102]. C'est là pour la première fois que des institutions officielles de pouvoir local qui apparaissent. L’organisation locale était encore divisée par différentes collectivités locales comme la préfecture, la commanderie, le district et canton, le village, mais ceux-ci resta l’organisation administrative interne (du département ou de la région). (La dynastie QIN : Le Centre → premier échelon local 郡 Jun → deuxième échelon local 县 Xian)

La dynastie HAN prit la leçon de la chute prématurée de la dynastie QIN. Afin de renforcer l'unité nationale interne, elle a rétabli le niveau de l’‘État féodal’ destiné à être apanagé aux ministres méritants, aux membres de la famille royale ou même aux minorités lointaines qui ont atteint un niveau égal à celui de 郡 Jun. Ce type d’État ne jouira cependant de son autonomie que dans le sens féodal[103]. En parallèle, la dynastie HAN y ajouta un nouvel échelon 州 Zhou, équivalent en taille à une ‘province’, pour renforcer la centralisation. Son rôle était impératif pour permettre de surveiller l'accumulation de tous ces 郡 Juns (« région ») et 县 Xians (« département »). Il y avait 13 州 Zhous découpant[104] le pays entier. Aux débuts de ce nouveau niveau Zhou (province), il n’y avait pas d’administration fixe, le chef commençant sa tournée d'inspection en août et rentrant dans la capitale à la fin de l’année. Il rendait son rapport au premier ministre que celui-ci remettait à l'empereur. A la fin de la dynastie ‘HAN occidental’, le chef de 州 Zhou (province) devenait également responsable des

[101]Mais à l’époque, cette ‘région’ était beaucoup plus petite qu’une région actuelle. Il faut attendre jusqu’à la dynastie SONG pour que la région atteigne une taille comparable à celle d’une région de nos jours. Au niveau Jun, il y a trois gouverneurs qui s’occupent respectivement des affaires civiles, des affaires militaires locales et de l’inspection locale.

[102]La taille était déjà plus ou moins fixée à l’époque, il n’y a presque pas de changement sur ce niveau local.

[103]傅樂成. 第六章〈高祖的封建〉. 《中國通史（上）》. 中信出版社，2005：127-130 頁. FU Lechen, *L’Histoire chinoise tom 1, chapitre 6 le féodale du premier empereur HAN*, Zhongxin Publishing House, 2005, p. 127-130.

[104]Prenant en compte le temps de voyage nécessaire, déterminé à l’époque par les aléas de la nature sauvage, ces treize circonscriptions ont été divisées par rapport à des critères naturels, fixées concrètement par rapport aux montagnes et aux rivières. Un certain parallélisme existe en France lorsqu’on a déterminé à l’époque révolutionnaire la circonscription départementale. Par ailleurs, la division territoriale chinoise de l’époque coïncide beaucoup avec les frontières provinciales actuelles ce qui démontre de nouveau le poids de la tradition historique sur les divisions administratives de la Chine moderne.

affaires militaires et civiles à son niveau. Sa fonction commence ainsi à ressembler plus à un organe administratif. Par la suite, sous la dynastie 'HAN oriental', le chef de 州 Zhou (province) se présenta à la fin de l'année à la capitale par l'intermédiaire de son représentant et il disposait désormais d'un bureau permanent. A la fin de cette dynastie, la circonscription « Zhou » (province) ne se présente plus comme une unité créée sur des bases de la géographie naturelle, mais a plutôt évolué vers une unité territoriale à connotation politique. Il s'agit donc d'une structure administrative intercalée entre le centre et la circonscription locale 郡 Jun (« région ») qui peu à peu s'est affirmée comme une entité disposant d'une pleine autonomie locale[105]. Les dynasties suivantes, à savoir celles des 三国 Trois Royaumes, de 晋 JIN, du 南北朝 Nord et du Sud perpétueront ce régime à trois échelons territoriaux (« département », « région » et « province »). Toutefois, au début de la dynastie 隋 SUI et sous la dynastie 唐 TANG, l'organisation territoriale revient à deux échelons donc 道 Dao[106] et 县 Xian (« département »). Avec des petites variétés, la dynastie SON suit ce régime à deux échelons. De manière schématique, les échelons territoriaux à cette époque se résument de la manière suivante :

La dynastie HAN : Centre → 州 Zhou (province) → 郡 Jun (région) → 县 Xian (département)

↳ 诸侯国 l'État féodal

[105]张国安：《论中国古代监察制度及其现代借鉴》，《法学评论》2009 年 02 期。ZHANG Guoan, *L'ancien système de surveillance chinois et sa référence moderne*, Revue "Law Review" 2009, n° 2, p.33-38.

[106]La mise en place de dix 道 Dao était sur les divisions naturelles de canaux et rivières ou les montagnes du pays. Sa taille issue de son regroupage naturel qui comprenne plusieurs Zhou ou plusieurs Zhou plus Xian. Le regroupage en Dao est davantage de la division militaire donc le pays est division en dix grandes zones militaires (Dao) à manager. Le chef de Dao est le haut fonctionnaire que l'empereur délégué directement pour la surveillance aux locaux.

梁励，《中国古代行政区划的沿袭与变革》，江苏教育学院学报，2010 年 1 期。LIANG Li, *Bref historique d'ancien division administrative,* Journal de Jiangsu Institut de l'éducation, 2010 n° 1, p. 82-87.

La dynastie Trois Royaumes[107] : Centre → 州 Zhou (province) → 郡 Jun (région) → 县 Xian (département)

La dynastie JIN[108] : Centre → 州 Zhou (province) → 郡 Jun (région) → 县 Xian (département)

Les Nord et du Sud Dynasties[109] : Centre → 州 Zhou (province) → 郡 Jun (région) → 县 Xian (département)

La dynastie SUI et début de dynastie TANG[110] : Centre → 道 Dao → 县 Xian

Les dynasties TANG et SONT[111] : Centre → 道 Dao → 州 Zhou[112] → 县 Xian / 路 Lu[113]

C'est en dynastie YUAN que le niveau « Province » apparaîtra qui correspond plus ou moins au découpage de la province actuelle. Il s'agit d'une circonscription qui est encore plus

[107]贝琪，《三国郡守考》，《史学年报》第 2 卷第 3 期。BEI Qi, *L'interrogation sur les maires à l'époque de trois royaumes*, Revue "Histoire annuelle" Volume 2, n°3, p. 20-28.

[108]萨师炯，《魏晋南北朝时代的地方制度》(《东方杂志》第 41 卷第 17 期)。SA Shijiong, *le régime local de la dynastie JIN et les Nord et du Sud Dynasties*, Revue 'l'Est', volume 41 n° 17, p. 34-38.

[109] *Ibid*.

[110]《中国政治制度史导论》，第 33 章 隋唐的地方政府体制，张鸣。中国人民大学出版社，2004。Comp. de manière générale : ZHANG Ming, *Introduction à l'histoire du système politique chinois, chapitre 33 - le système de pouvoir local de la Sui et Tang*, Presse Chine Renmin University, 2004.

[111]《唐宋制度变迁与社会经济学术研讨会综述》陈明光，"唐宋制度变迁与社会经济学术研讨会"，于 2002 年 10 月 18 日至 21 日在厦门大学举行。CHEN Mingguang, *Synthèse sur le Séminaire des modifications du système socio-économique des dynasties Tang et Song*. Le séminaire s'est organisé du 18 à l'à l'Université de Xiamen.

郑学檬、陈丽（厦门大学）《地方行政体制、职权变化与财政经济的关系》。ZHEN Xuemeng et CHEN li (Université de Xiamen), Système d'administration locale et la modification des relations économiques et financières.

[112]Ici, Zhou est remplaçant de Jun, donc la taille et le statut comme Jun (région).

[113]Équivalent exactement Dao, seulement au milieu de la dynastie SONG, l'empereur aboli la division Dao en remplaçant Lu.

grande que celles qui ont été déjà vus. Le système administratif local de dynastie YUAN met ainsi en œuvre une structure multi-niveau tout en gardant également ceux des dynasties antérieures.

La dynastie YUAN : Centre → Province 省 → 路 Lu[114] → 府 Fu[115] → 州 Zhou[116] → 县 Xian

Province concernant spécifiquement une minorité (宣政院辖地)

La dynastie MING：

┌ Fu 府 → Zhou soumis 属州 → 县 Xian

Centre → Province 省 → Xian 县

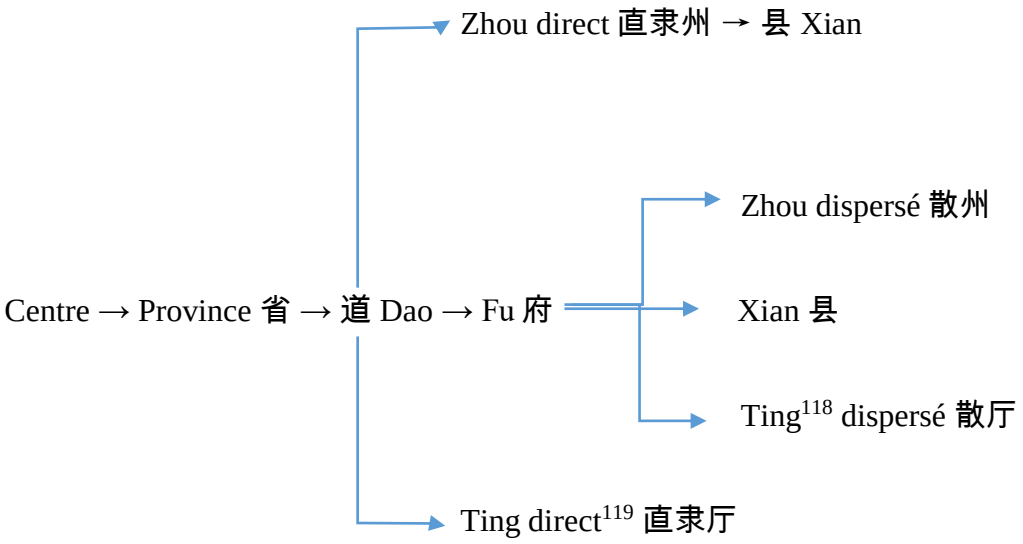
└ Zhou direct 直隶州 → 县 Xian

[114]*Ibid*.

[115]Ici, le Fu est exactement la même division d'un Zhou (note de page 104), sauf parmi les Zhou, ceux qui sont plus important économiquement, géographiquement ou militairement, sont nommés d'un nouveau nom – Fu par l'empereur.

[116]Voir note de page 104.

La dynastie QING[117] :



On constate donc que la division des pouvoirs locaux est passé d'une division initiale qui s'est imposée simplement pour des motifs géographiques rencontrés sur le terrain à une division de nature purement politique dont le but est d'affaiblir les forces locales et d'imposer plus facilement les normes du pouvoir central.

Bien que les pouvoirs locaux n'étaient pas formellement et entièrement titulaires d'une véritable autonomie, étant donné que l'autorité impériale était absolue, la pratique avait pour effet, conformément au proverbe : « La montagne est très haute et l'empereur est très loin »[120], que la puissance de l'empereur ne s'exerçait pas de manière très pesante, notamment sur le niveau le plus bas des pouvoirs locaux. En effet, au niveau 县 Xian, les pouvoirs locaux mettaient en œuvre la politique impériale de manière très relative ce qui allait jusqu'à « l'invention » de certaines mesures autonomes, qui devaient cependant être compatibles avec

[117]关晓红《清季外官改制的"地方"困扰》，《近代史研究》2010 年第 5 期。GUAN Xiaohong, *Les responsables locaux en difficulté avec la réforme du régime local sous la Dynastie Qing*, Revue 'l'étude sur histoire moderne', 2010 n° 5, p. 4-30.

[118]Comme le Xian, mais souvent plus loin à la frontière du pays.

[119]Comme le Xian, mais directement sous la juridiction de FU, souvent la zone spéciale dans Fu, par exemple : la zone taille Xian mais que des minorités ethniques.

[120]En Chinois : 山高皇帝远。明·黄溥《闲中今古录摘抄》，商务印书馆，1937。Comp. de manière générale : HUANG Pu, Ming dynastie, '*patrimoine enregistré des temps ancien et moderne*', Presse commercial, 1937.

la cadre générale posé par l'autorité centrale et respecter plus particulièrement les objectifs annuels en matière financière et normative. Dans l'évolution subséquente, les collectivités locales domineront cependant de manière plus complète leur territoire : en matière de fiscalité, des budgets, de politique économique, d'aménagement local et même d'adoption générale des normes locales.

Il apparait que sous la dynastie HAN, l'échelon local jouissait du plus grand degré en termes d'autonomie locale. « *Dans toute l'histoire de la Chine, si on parle d'autonomie locale, c'est la dynastie Han qui vient à l'esprit. Cette autonomie se présente comme une administration locale par des fonctionnaires civils dans la Chine féodale. Ce régime sera toujours exalté par les générations suivantes* » comme le dit le professeur Qian Mu[121]. Tout comme Rome n'a pas été construite en un jour, le système centralisé chinois s'est en réalité construit lentement, étape par étape. Jusqu'à la dynastie TANG, les pouvoirs locaux aux échelons inférieurs avaient toujours plus ou moins de vastes autonomies. Mais la dynastie SONG a tiré les leçons des générations précédentes et met en place dans la théorie une gamme complète d'instruments de centralisation. Sous les dynasties ultérieures, leur degré de centralisation reste sans exception très poussé[122].

Toutefois, sur le terrain la situation ne correspond pas à ces exigences formulées par le pouvoir central. À l'exception du niveau provincial qui était effectivement dirigé directement par délégation de l'autorité centrale, on peut dire que les autres niveaux de pouvoirs locaux gardent en pratique des pouvoirs assez larges[123]. En effet, on pourra parler d'une situation de simple apparence d'un État centralisé là où dans la pratique les pouvoirs locaux arrivent à se soustraire en réalité à l'autorité centrale ce qui peut dans certains cas mener à une indépendance de fait. Ce phénomène s'observe quasiment pendant toute l'histoire de la Chine.

---

[121]钱穆（30.7.1895-30.8.1990），男，江苏无锡人，中国现代历史学家，国学大师，教育家，台湾中央研究院院士，故宫博物院特聘研究员。源自其《中国历代政治得失》一书。Qian Mu (30.7.1895-30.8.1990), historien de la Chine moderne, grand maître, éducateur, Académicien à Taiwan à l'Institut central de recherche, chercheur spécial au Musée national du Palais de la Cité interdite. Citation tirée de son livre *Gains et pertes en politique dans l'ancienne Chine*, p. 12.

[122]孙季萍、冯勇，《中国传统官僚政治中的权力制约机制》2010 年北京大学出版社。Comp. de manière générale : SUN Jiping et FENG Yong, *Le mécanisme traditionnel de limitation de la puissance de la politique bureaucratique chinoise*, Presse Université de Pékin, 2010.

[123]吴宗国：《中国古代官僚政治制度研究》，北京大学出版社，2004 年。Comp. de manière générale : WU Zongguo, *La recherche d'ancien système bureaucratique chinois*, Presse Université de Pékin, 2004.

En définitive, les pouvoirs locaux jouissent d'une autonomie de fait pendant la majeure partie de l'histoire de la Chine dite centralisée.

Il y a parallèlement dans l'ancienne société et culture chinoises un système de contrôle quotidien de la vie du peuple ce qu'on appelle 'le pouvoir de l'officier local de l'Empereur'[124]. Cet officier local était surnommé 'le fonctionnaire parental' par le peuple car pour celui-ci l'empereur est loin pour s'occuper de ses petites affaires. Cet officier cultive le goût de l'autonomie et en effet c'est lui et ses agents qui sont investis des outils nécessaires pour faire fonctionner les pouvoirs locaux. La fonction, la qualification et la rémunération de cet officier sont attribuées par les pouvoirs locaux. Il arrive que leur situation soit définie par l'autorité centrale mais c'est très rare. Ces officiers sont souvent des amis et des collègues des notables et chefs de famille locaux. Ils ont une relation proche avec ces derniers qui va généralement au-delà du cadre de travail et même du domaine socio-psychologique. Les pouvoirs locaux sont plus particulièrement compétents en matière de règlementation, de juridiction et d'ordre public afin de renforcer dans ces domaines l'autorité centrale. Dans ce contexte, les officiers locaux remplissent des missions de respect de la moralité, d'éducation et même de gestion de la vie privée (célébration du mariage par exemple). En revanche, tout ce qui concerne les intérêts matériels fonctionne par coopération entre les cadres (mises en place par les collectivités) locaux et les officiers locaux[125].

Durant la première moitié du XXème siècle, les pouvoirs locaux ont eu trois occasions d'obtenir une véritable autonomie. D'abord, entre la fin de la dynastie Qing et le début de la République de Chine, les révolutionnaires préconisent une réforme occidentale, les changements proposés visant plusieurs domaines comme les systèmes militaire, économique, politique et bureaucratique, l'éducation, etc., dans l'espoir de voir la Chine se lancer sur le chemin de la monarchie constitutionnelle. Parmi ces changements, la démocratie locale était un aspect important. Ensuite au début du XXème siècle (fin de l'année 1910 – début des années 1920), l'opinion publique est très favorable l'autonomie locale. En réponse à celle-ci, le gouvernement promulgua trois règlements en novembre 1906, 1908 et janvier 1909, qui

[124]徐祖澜，《乡绅之治与国家权力——以明清时期中国乡村社会为背景》，法学家，2010 年第 6 期。XU Zoulan, The Rule of Gentry and The State Power: An Analysis based on the Rural Society in Ming and Qing Dynasty, Revue jurists, 2010 n° 6, p. 111-127.

[125]*Ibid.*

consistaient à élargir l'autonomie jusqu'au seulement le niveau provincial[126]. Toutefois, ces mesures restèrent sans conséquences véritables par manque de mesures d'application. Dans ce contexte, quelques savants célèbres publièrent de nouvelles propositions théoriques en préconisant également l'autonomie provinciale[127]. À partir de 1920, les propositions sur l'autonomie provinciale et l'organisation d'un État fédéral sous la République de Chine reprennent en importance. Les provinces 湖南 Hu nan et 广东 Guang dong avaient même publiés leurs lois provisoires d'autonomie[128]. En revanche, comme le leader nationaliste Tchang Kaï-chek était entre temps devenu dominant au sein du Parti Guomindang et avait investi le gouvernement central de la République de Chine en 1929, c'est la centralisation qui se renforça progressivement. La conséquence était que les propositions sur l'autonomie locale n'ont pas été exploitées à ce moment de l'histoire chinoise. Enfin, la troisième occasion se présente dans le cadre du Parti communiste. À partir de 1934, le Parti communiste répondait aux propositions soviétiques dans le but d'adhérer à l'Union soviétique. C'est dans ce contexte qu'est proposé un programme sur l'autonomie régionale. Mao publie un article à ce sujet, intitulé « L'analyse du gouvernement de coalition »[129]. Toutefois, sur le plan international, le Parti communiste et les courants démocratiques n'arrivent pas à se mettre d'accord. Une nouvelle situation internationale avec la perspective de la guerre froide et la menace d'une guerre civile chinoise provoquent un abandon des programmes d'autonomie avant 1947[130]. Dans la pratique, ni la République populaire de Chine, ni le gouvernement nationaliste de Taïwan ne vont adopter le système démocratique, avec l'exception de ce dernier après le décès de fils de Tchang Kaï-chek.

---

[126]牛銘實，《清末地方自治運動的反思》，二十一世紀雙月刊 2006 年 12 月號，總第九十八期。NIU Mingshi, *Réflexion sur l'autonomie locale sous la dynastie Qing*, Bimestriel 21e siècle, décembre 2006, le n° total 98, p. 40-47.

[127]李泽厚：《二十世纪初资产阶级革命派思想论纲》，《中国近代思想史论》，安徽文艺出版社 1994 年版。Comp. de manière générale : *LI Zehou, Aperçu des pensées des révolutionnaires bourgeois au début du XXe siècle, L'histoire de la pensée en Chine moderne*, Anhui littérature et Art Publishing House, 1994.

[128]杨振姣：《清末民初资产阶级地方自治的特点与作用》，《辽宁大学学报：哲学社会科学版》，2002 年第 4 期 44-47。YANG Zhenjiao, *Les caractéristiques et fonctions de l'Autonomie locale à la fin de la dynastie Qing*, Revue de l'Université du Liaoning : en Philosophie et sciences sociales, 2002 n° 4 p. 44-47.

[129]凌海金：《毛泽东 <论联合政府> 民主思想探析》，《贵州社会科学》，2010 年第 7 期 55-58。LING Haijin, *Mao et son article <Le gouvernement en Coalition> - une Réflexion sur la démocratie*, Revue science sociale de Guizhou, 2010 n°7, p. 55-58.

[130]时殷弘：《美苏冷战史：机理、特征和意义》，《南开大学学报（哲社版）》，2015 年 07 月 12 日。SHI Yinhong, *L'histoire de la guerre froide : la théorie, les particularités et les significations*, Revue de l'Université du Nankai, 12.07.2015, p. 20-32.

Le 1er octobre 1949, la République populaire de Chine est mise en place. Dominée par le Parti communiste, la Chine est officiellement un État centralisé. Le découpage administratif de la nouvelle Chine varie au gré des changements de gouvernement, mais la dernière Constitution fixe la structure actuelle[131]. Il s'agit de trois niveaux qui bénéficient de la personnalité juridique :

- le niveau de la province qui regroupe 22 provinces, cinq régions autonomes englobant des minorités, quatre municipalités de rang provincial et deux régions administratives spéciales) ;

- le niveau de la municipalité avec les municipalités normales, les préfectures, les municipalités autonomes englobant des minorités et les préfectures autonomes englobant des minorités ;

- le niveau du département composé des départements normaux, des départements autonomes regroupant des minorités et les arrondissements urbains[132].

Les collectivités territoriales se présentent de manière hiérarchisée avec un échelon supérieur le plus haut, à savoir l'autorité centrale. Le préfet de niveau province est-il nommé par l'autorité centrale, les restes sont l'assemblée locale du même niveau qui a le pouvoir de nomination. Les assemblées locales respectives ont le pouvoir normatif dans le domaine règlementaire (délibération) puisque c'est l'assemblée parlementaire nationale qui seule est compétente pour élaborer la Constitution, adopter les lois et d'autres normes relevant de son niveau. Il faut indiquer également qu'à chaque niveau, c'est le Pari communiste qui exerce le

[131]La Constitution chinois stipule clairement l'organisation administrative actuelle, l'article 30 précise : L'organisation administrative de la République populaire de Chine sont divisés comme suit : (1) La République populaire de Chine est divisé en provinces, les régions autonomes et les municipalités de rang provincial ; (2) les Provinces et les régions autonomes sont divisées en préfectures autonomes, districts, districts autonomes et villes (de niveau district) ; (3) Les districts et les districts autonomes sont divisés en cantons, les cantons autonomes, les bourges. Les municipalités de rang provincial et les grandes villes (souvent les capitales de la province) sont divisées en districts et arrondissements urbains. Les régions autonomes, les préfectures autonomes et les districts autonomes sont des territoires nationaux autonomes des minorités.

L'article 31 précise : l'État doit établir des régions administratives spéciales lorsque cela est nécessaire. Le régime particulier des régions administratives spéciales doit être en conformité avec les lois en circonstances locales votées par l'Assemblée national du peuple.

[132]Il y a aussi à un niveau encore inférieur les bourgs/cantons – les communes/villages, mais ces deux niveaux ne jouissent pas de la personnalité juridique, ils sont purement les extensions administratives déconcentrées.

pouvoir hiérarchique réel et c'est lui qui dispose des vrais pouvoirs pour « contribuer »[133] au fonctionnement des pouvoirs locaux. Si traditionnellement les pouvoirs locaux n'avaient pas d'autonomie, c'est la fameuse réforme économique avec une ouverture sur le système de marché à la fin de l'année 1978 qui avait un effet de levier sur l'organisation territoriale, provoquant d'abord une déconcentration renforcée et ensuite une décentralisation. Déjà auparavant, les cinq régions autonomes des minorités commencèrent à mettre en vigueur leurs autonomies[134] depuis 1952. Les cinq régions autonomes des minorités ont des pouvoirs de libre administration et de libre juridiction. En revanche, leur législation doit rester compatible avec la Constitution. Les deux régions administratives spéciales, à savoir Hong Kong et Macao, pratiquent une autonomie renforcée[135] à l'intérieur de la Chine à partir respectivement de 1997 et de 1999.

En France, l'héritage de la centralisation est toujours influent. Les pouvoirs locaux ont toujours eu certaines libertés locales, mais leur histoire en institutionnalisation commença après la Révolution française. Il y a un tas de lois élaborèrent la liberté locale sous l'État central[136]. Au cours du Second Empire, la nécessité d'une décentralisation s'impose[137]. Depuis,

---

[133]Officiellement, les structures administratives et du parti existent de manière parallèle et coopèrent aux mêmes niveaux. En réalité, ce sont plutôt les instances du parti qui 'dirigent' les gouvernements locaux. Leur titre est 书记 shu ji en chinois, elles sont choisies et nommées par le Parti. Par exemple, au niveau de la province, un Shu ji a plus des pouvoirs réels que le préfet de province. Ce phénomène ne se reflète pas dans la loi, mais cela se pratique comme une coutume. « Gouverner le pays par des partis politiques » (« Governing the Country by Political Parties ») est la maxime suggérée par 'le père de la Chine moderne' – SUN zhongshan. En toute apparence, la même maxime a été appliquée par son successeur Tchang Kaï-chek et les communistes.

[134]En 1949, le « Programme commun » a disposé que l'autonomie ethnique régionale est fondamentale en Chine pour résoudre les problèmes ethniques. En 1952, la proclamation de la Plate-forme d'autonomie régionale ethnique a mis en œuvre l'autonomie régionale ethnique. En 1954, la République populaire de Chine a promulgué la première Constitution qui consacre un statut juridique clair des régions autonomes des minorités ethniques. En 1984, la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques a été promulguée. Cette politique régionale de l'autonomie ethnique est donc bien fixée juridiquement et institutionnellement.

[135]L'autorité centrale est en charge seulement des domaines liés à la souveraineté, à la Constitution et aux affaires étrangères.

[136]« *La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes* », Métropolitiques, 1er octobre 2012. URL: http://www.metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur.html.

La loi du 14 décembre 1789 consacre ainsi l'existence des municipalités et donne leurs droits à gérer les affaires propres à la commune (patrimoine, voirie, travaux publics, police administrative). La loi du 22 décembre 1789 divise le territoire national en départements, districts et cantons.

Les lois rétabliraient l'élection des conseillers municipaux (sous la monarchie de Juillet en1831 et 1833) et la loi de 1837 reconnaît la personnalité civile de la commune. Legendre, P. 1968. *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours, Paris*, Presses universitaires de France.

[137]La loi du 10 août 1871 qui désigne le rôle 'leadership politique' de conseil général établit la réorganisation des institutions départementales, cette « Grande charte départementale » tiendrait jusqu'en 1982. Le principe de l'élection au suffrage universel direct des conseillers est acquis. La commission départementale est créée. « Cette présidence collective tournante, élue chaque année au sein du conseil général et autorisée à se réunir chaque mois, dispose d'attributions propres et d'attributions déléguées par le conseil général (formulation

le chemin de la législation sur la liberté locale ne cesse jamais ces pas. Sur ce côté, il est beaucoup plus systématique et logique que le même chemin en Chine.

Néanmoins, le progrès économique de deux pays demande les impératifs d'aménagement du territoire. Une série de créations intentionnelles ont marqué la volonté de deux pays en étape par étape sur l'avenir. Les collectivités territoriales ne se sont vues reconnaître une existence constitutionnelle qu'avec la Constitution du 27 octobre 1946 en France et 4 décembre 1982 en Chine. Elles joueraient un rôle de plus en plus important avec la mise en œuvre de la politique de décentralisation. « Le modèle républicain française d'administration territoriale s'est forgé grâce à des évolutions continues et contradictoires par lesquelles les pouvoirs locaux ont pu faire preuve d'un activisme et participer à la gestion des affaires publiques »[138], que la Chine a une bonne leçon à apprendre.

§ 2. Le pouvoir local dans le contexte de l'État unitaire moderne

Les pouvoirs locaux ne vivent pas dans le vide, il existe bien des enjeux entre eux et en même temps envers le pouvoir central. Une bonne conduite des relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux a pour enjeu le développement continu de l'économie nationale et la stabilité du régime national. Dans l'État de droit moderne, le développement juridique des relations entre centre et entités locales répond à la fois au besoin de développement de l'économie de marché et bien évidemment à une démarche de politique démocratique. Il faut

---

d'avis sur les projets de budget, répartition des subventions pour les communes, rapports sur les affaires soumises au conseil général et contrôle en théorie du préfet) ». (Cité du même article : « La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes », Métropolitiques, 1er octobre 2012. URL: http://www.metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur.html). Et le champ de compétences de l'assemblée départementale a élargi sur : « budget départemental, impôts facultatifs, action sanitaire et sociale, instruction publique, tribunaux et police, direction des chemins de fer, possibilité d'émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale, etc. ».

La loi de 1884 instaure le système d'élection municipale au suffrage universel et sa clause générale de compétence, reconnaît aux communes le droit de participer aux affaires d'intérêt général ayant un rapport étroit avec leur territoire et leur population. Le maire est responsable de l'exécution de conseil municipal.

Le principe de la compétence générale du conseil général sur les affaires du département est voté en 1926. Après Le projet de la création d'intercommunalités s'adopte par l'ordre suivant : communautés urbaines en 1966, de communautés de communes en 1992 et de communautés d'agglomération en 1999.

Cité de même article : « La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes », Métropolitiques, 1er octobre 2012. URL: http://www.metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur.html.

[138]« *La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes* », Métropolitiques, 1er octobre 2012. URL: http://www.metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur.html.

d'abord mieux saisir les caractères du pouvoir local (1) ce qui permettra de mieux comprendre son rôle dans les relations avec le pouvoir central (2).

1. Les caractéristiques du pouvoir local

Les caractères de pouvoir local se manifestent souvent à travers leur façon de fonctionnement. Par la suite, ce sont les caractéristiques du fonctionnement du pouvoir local en Chine continentale[139] (hors de Hong-Kong et Macao, Taïwan) qui seront présentées. Il s'agit des caractéristiques suivantes : la subordination de principe des collectivités locales au pouvoir central (1.1), l'élasticité de l'articulation de l'intérêt local à travers sa représentation permanente au centre (1.2), la culture de confrontation politique entre pouvoirs locaux et pouvoir central (1.3) et la théorie des jeux entre l'État central, le pouvoir local et l'Union locale (1.4).

1.1 La subordination de principe des collectivités locales au pouvoir central[140]

Dans les relations entre l'État central et les collectivités locales, ces dernières sont toujours subordonnées[141]. Comme en France où la constitution instaure un État unitaire autour du principe d'indivisibilité, les pouvoirs en Chine trouvent par principe leur source première dans l'État ; c'est par la suite que l'État procède à la répartition des pouvoirs selon les critères qu'il définit[142]. Dans la perspective historique, le pouvoir central chinois s'est montré souvent plutôt indécis. L'expérience montre en effet que chaque fois quand l'État chinois a procédé à une décentralisation drastique, elle était accompagnée de troubles. À l'inverse, lorsque les pouvoirs centraux étaient investis de tous les pouvoirs, il en résultait un système trop rigide

---

[139]Notre présentation ne correspondra sans doute pas tout à fait à la définition et à la portée donnée au pouvoir local comme il résulte de la Constitution chinoise. Mais nous préférons de décrire la réalité du pouvoir local en Chine.

[140]王浦劬：《论当代中国地方政府的法律地位》，《国家行政学院学报》2012 年第 6 期。WANG Puqu, *Sur le statut juridique du gouvernement local de la Chine contemporaine*, Revue 'l'École Nationale d'Administration', 2012 n° 6, p. 15-23.

[141]《宪法学原理》 朱服惠主编，司法部法学教材编辑部。ZHU Fuhui (dir), *Les Principes constitutionnels*, Manuel juridique du département éditorial du Ministère de la Justice. Chapitre 9 p. 139-149.

[142]On sait bien évidemment que les critères peuvent changer en fonction des différents pays, de différentes théories, de différentes époques etc.

défavorable aux peuples[143]. Quoi qu'il en soit, la décision de décentraliser ou de centraliser est un choix de l'État auquel les pouvoirs locaux ne participent pas.

Mais cette habitude de l'État chinois à forcer absolument la main aux pouvoirs locaux, n'est pas la bienvenue[144]. En effet, parmi les fonctionnaires et les officiers locaux il y a facilement un ressentiment à l'encontre de la pression du haut fonctionnariat central qui se manifeste à travers de mutations fréquentes nuisant à juste titre à la bonne gouvernance. La pratique montre que les assemblées locales (organes délibérants) à tous les niveaux se soumettent trop facilement aux gouvernements locaux (organes exécutifs) alors que les pouvoirs juridiques attribués aux premiers sont en réalité plus importants[145]. Ce pouvoir de direction des exécutifs ne résulte donc pas expressément des lois ou des règlements, mais correspond à la mentalité généralisée et souvent aussi à l'image du rôle que le chef a de soi individuellement. Par ailleurs, il arrive fréquemment que les cadres élus par les assemblées locales sont mutés selon la volonté du gouvernement central qui ignore les souhaits des pouvoirs locaux[146]. De plus, l'intensité de la subordination locale augmente à mesure que le processus de fortification de l'autorité centrale se renforce. Il en résulte que les assemblées générales locales ne sont pas encore une véritable source de pouvoir comme elles se présentent simplement dans la théorie communiste. Au cours de ces dernières vingt années, le droit a effectivement évolué vers une augmentation de la décentralisation et de la délégation du pouvoir délibérant. L'état de droit résiste cependant à la mentalité centraliste ancienne.

En France, les collectivités territoriales ont leur propre statut juridique, la Constitution française confirme leurs pouvoirs sur les affaires locales. Le centre et les locaux ont une division très claire de la tâche et de leurs fonctions. Cette subordination n'exprime qu'en les organes déconcentrées, tant qu'en théorie des principes fondamentaux comme l'« indivisibilité de la République ».

---

[143]张千帆：《中央与地方财政分权——中国经验、问题与出路》，《政法论坛》2011 年第 5 期。ZHANG Qianfan, *La décentralisation fiscale - les expériences, les problèmes et les débouchés en Chine*, Revue 'Tribune of Political Science and Law', 2011 n° 5, p. 94-101.

[144]沈荣华：《我国地方政府职能的十大特点》，《行政论坛》2008 年 04 期。SHEN Ronghua, *Les caractéristiques des fonctions du gouvernement local chinois*, Revue 'Forum de droit administratif', 2008, n° 4, p. 16-19.

[145]*Ibid.*

[146]杨雪冬：《近 30 年来中国地方政府的改革与变化：治理的视角》，《社会科学》2008 年第 12 期。YANG Xuedong, La réforme du gouvernement local chinois et ses changements pendant les 30 dernières années : une perspective de la gouvernance, Revue 'sciences humaines' 2008 n° 12, p. 4-16.

1.2 L'élasticité de l'intérêt local défendu par sa représentation permanente au centre

Finalement quelle est la place de l'intérêt local par rapport à l'ensemble de l'organisation d'État ? La réponse est indéterminée. Car pour réaliser ses propres intérêts, le pouvoir local peut faire pression (lobbying) à travers son bureau de représentant à Pékin/Beijing[147] où l'autorité centrale est installée. Ce régime de représentation locale dans le centre date seulement depuis 1949. En effet, le Bureau du gouvernement local à Beijing constitue une jonction très critiquée mais clé dans la relation entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. C'est grâce à cet organe que ces derniers s'impliquent dans la politique centrale à propos du cadre fixé pour la prise de décision locale ; il est ainsi devenu une caractéristique essentielle dans la relation inconstitutionnelle entre pouvoir central et pouvoirs locaux[148]. Actuellement, la réussite des pouvoirs locaux se mesure notamment par rapport à la réalisation de ses projets financiers avec l'appui supporteur de l'autorité centrale[149]. Par conséquent, l'intérêt local ne pas être caractérisé d'élastique de façon générale, cet adjectif caractérise cependant l'action plus ou moins efficace des bureaux des pouvoirs locaux travaillant à Pékin. Dans la pratique, tout dépend effectivement de la relation entre l'autorité centrale et ces bureaux des pouvoirs locaux.

Bien évidemment, cette l'élasticité ne s'analyse pas comme une libre administration. La libre administration se manifeste par de transfert de compétences précises dans le domaine réglementaire. Les décisions locales sont adoptées en respectant les lois, les règlements ou les décisions de justice qui en constituent le cadre à respecter[150]. En revanche, l'élasticité constatée assouplit potentiellement les règles posées par l'autorité centrale[151]. Certes, les pouvoirs locaux n'ont même pas de pouvoirs d'initiative en matière de réglementation locale,

---

[147]Les deux noms de la capitale chinoise seront utilisés indistinctement.

[148]龙虎，江钢．地方驻京办事机构工作概论（M）．北京：红旗出版社，1998. Comp. de manière générale : LONG Hu et JIANG Gang, *Introduction générale au système du Bureau du gouvernement local à Beijing*, Beijing : Maison d'édition Drapeau rouge, 1998.

[149]季卫东，《"驻京办"与制度转型》，财经，2006，（19）。 JI Weidong, Le système du Bureau du gouvernement local à Beijing et la transformation institutionnelle, Revue 'Économie', 2009, n° 19, p. 16-19.

[150]冯兴元,2010.《地方政府竞争》,南京:译林出版社. FENG Xingyuan, *La Concurrence du Gouvernement local*, Nanjing : Yilin Press, 2010.

[151]李芝兰，跨越零和：思考当代中国的中央地方关系[J]，华中师范大学学报，2004 年第 6 期.。 LI Zhilan, *Réflexions sur les relations centrales et locales en Chine contemporaine*, Revue 'Université Centrale de la China Normal', 2004, n° 6, p. 117-124.

mais ce que nous appelons l'élasticité grâce aux organes locaux représentatifs auprès du centre, contribue à une meilleure relation avec l'autorité centrale. Ce phénomène d'élasticité pourrait apparaître comme une anomalie en termes de légitimité politique, mais les peuples chinois y sont habitués. Il faut quand même indiquer que ce phénomène se présente comme un problème considérable pour la théorie du droit chinois. Cela reste un enjeu d'adapter le cadre juridique à cette logique et culture chinoise. Il s'agit d'une tâche de longue haleine pour les législateurs chinois.

Même si on peut dire que ce type d'élasticité se trouve dans tous les systèmes juridiques, la décentralisation en France est suffisamment profonde pour atténuer l'importance à ce phénomène.

1.3 La culture de confrontation politique entre pouvoirs locaux et pouvoir central

Bien que les pouvoirs locaux chinois attendent que l'autorité centrale leur fait des dotations financières exceptionnelles et que celle-ci n'est opposée à y procéder, les pouvoirs locaux adaptent leurs attitudes en fonction du comportement de l'autorité centrale afin de voir retenu leur demande. « Accepter ou contourner la politique centrale, c'est ce choix qui appartient aux collectivités territoriales. » – cette maxime officieuse est pratiquée quotidiennement dans la vie du pouvoir local qui naturellement opère le choix le plus avantageux pour son intérêt[152].

Illustrons ce constat avec un exemple concret : En 1992[153], Deng Xiaoping a fait une tournée d'inspection dans le sud de la Chine avec comme objectif d'accélérer la réforme de l'ouverture économique et d'améliorer le système des 'Zones économiques spéciales'. En effet, avec l'introduction de cette réforme en 1979, les provinces du sud de la Chine s'affirment de plus en plus à travers leurs propres politiques locales fondées dans une volonté affirmée

[152]周鲁耀，《"统合治理"——地方政府经营行为的一种理论解释》，浙江大学学报，2015 年第 6 期。ZHOU Luyao, *'La gouvernance unifiée' - une théorie pour expliquer le comportement de la direction de l'administration locale*, Revue de l'université Zhejiang, 2015, n° 6, p. 177-188.

[153]Elizabeth J. Perry, *China in 1992: An Experiment in Neo-Authoritarianism*, Asian Survey, Vol. *33* n° 1, Jan., *1993*, p. 12-21.

d'autonomie. Les pouvoirs locaux épuisent leur marge d'action concédée par le cadre législatif et mettent en œuvre spécialement les compétences qui sont les mieux adaptées pour eux. Leur politique respecte tout justement l'autorité centrale et le cadre législatif, tout en cherchant le développement le plus favorable pour eux-mêmes. Il s'agit du meilleur choix possible en l'absence d'une autonomie locale véritable et l'impossibilité pour les pouvoirs locaux de prendre en charge eux-mêmes l'intégralité des compétences qui présentent un intérêt local.

En effet, les chefs exécutifs du pouvoir local sont tous nommés par l'autorité centrale. En principe, leurs possibilités d'élargir leurs compétences dans la province ou dans le district sont limitées. Par conséquent, les chefs locaux ne prennent en général pas le risque de lancer un défi à l'autorité centrale. Bien qu'il y ait beaucoup de pouvoirs locaux qui font le choix d'adapter (ou de contourner) les mesures politiques centrales, l'autorité centrale possède une capacité de contrer les mesures locales. Concrètement l'autorité centrale peut recourir à son moyen le plus vigoureux : en ré-centralisant certains pouvoirs (qui émanent, rappelons-le, de l'État). L'autorité centrale peut aussi modifier la nature de la compétence locale en configurant différemment la compétition qui se créé entre pouvoirs locaux ce qui lui permet de maintenir son autorité [154]. Toutefois, une nouvelle configuration n'apportera potentiellement pas de bon résultat parce que la nouvelle compétence n'est pas assez attractive par rapport à l'ancienne. Ainsi on a vu promouvoir par le pouvoir central des politiques locales autour de thèmes comme « la ville de la civilisation », « la ville de l'hygiène » ou « la ville la plus confortable à vivre ». Il s'agit de nouveaux critères d'évaluation comparative du pouvoir local sans que s'affiche un véritable titre juridique, mais la capacité de création de l'autorité centrale est féconde dans le domaine[155].

Alors que les pouvoirs chinois locaux cherchent le moyen de contourner la politique centrale afin de favoriser leur propre politique, la situation se présente différemment en France. On perçoit effectivement la France comme un pays de discussions et de débats avec une mobilisation facile à travers des manifestations, voire des grèves avant qu'une politique

[154]陈昭锋：《战略性新兴产业发展与地方政府行为模式》,《南通大学学报：社会科学版》2012年 第6期 。CHEN Shaofeng, *Le développement stratégique des nouvelles industries et le comportement de l'administration locale*, Revue de l'université de Nantong, 2012, n° 6, p. 108-113.

[155]*Ibid*.

centrale impopulaire puisse être mise en place. De toute façon, comme la décentralisation est beaucoup plus avancée, la marge de manœuvre officielle des pouvoirs locaux est beaucoup plus importante.

1.4 Les enseignements de la théorie des jeux appliquée aux relations entre l'État central et l'union locale[156]

La théorie des jeux est d'abord introduite comme un outil d'analyse des comportements humains dans le domaine économique. L'ouvrage « *The Theory of Games and Economic Behavior* » publié en 1944 par John Von Neumann[157] en collaboration avec Oskar Morgenstern rend pour la première fois connu cette théorie sur le plan mondial. Il existe dans le domaine de l'économie des multiples exemples, et plus largement dans nombres d'activités humaines, dans les situations il existe une interaction entre différents acteurs. L'objective de la théorie des jeux est de formaliser ces interactions pour tenter trouver une solution (approche positive), ou de conseiller le meilleur coup à jouer (approche normative). Un jeu peut comporter un conflit d'intérêt (la situation dans laquelle il y a antagonisme), mais aussi comporter de la convergence d'intérêts (la coordination des actions). Ce jeu stratégique présente « un ensemble des règles qui encadre ou contraint le comportement des joueurs et qui détermine les gains des joueurs sur la base des actions entreprises »[158]. Cette théorie vise donc à expliquer ces comportements ou à prédire une bonne solution.

En Chine, la théorie des jeux se perçoit très tôt dans le cadre du fameux ouvrage intitulé « L'Art de la guerre » de Sun Tzu 孙子兵法[159], mais son impact dans la vie moderne

---

[156]林荣日：《中央与地方利益博弈和权力博弈模型初探》，《复旦公共行政评论》2005 第 1 期。LIN Rongri, *Les intérêts et pouvoirs respectivement du niveau central et local appliqués au modèle des jeux*, Université Fudan : Public Administration Review, 2005 n°1, p. 18-25.

[157] John Von Neumann (1903-1957) était un mathématicien et physicien américano-hongrois. Il a apporté d'importantes contributions à la théorie des jeux en 1928 en démontrant le théorème du minimax. Oskar Morgenstern (1902-1977) était un mathématicien et économiste américano-allemand. Tous les deux étaient professeurs d'Université Princeton aux Etats-Unis.

[158] Thierry Pénard, *La Théorie des jeux et les outils d'analyse des comportements stratégiques*, Université de Rennes 1, CREM, octobre 2004.

[159] Appelé aussi « les Stratégies militaire de maître Sun », est l'un des premiers essais de stratégie militaire écrit au monde (VIe siècle av. J.-C. – Ve siècle av. J.-C.). Son auteur Sun Tzu l'a fait en cadeau lorsque sa première rencontre au Roi de WU, période de fin de 'printemps et l'automne'. Enregistré dans « L'Histoire »

se fait ressentir bien plus tard dans les années 90. Les intérêts entre les différents niveaux des pouvoirs locaux sont effectivement perceptibles de sorte qu'il y a une concurrence, voire une opposition entre les différents niveaux de pouvoir local[160]. Donnons quelques illustrations concrètes : Pour la construction du centre de transport maritime dans la province de Zhejiang 浙江, il existe une concurrence évidente entre la ville capitale de la province et la grande ville au rang provincial Shanghai qui est géographiquement très proche. Signalons également la concurrence dans le centre et la tête économique du delta Zhujiang 珠江三角洲 entre la province Guangdong 广东 et Hong Kong qui s'empire. De même, à l'intérieur de la province Guangdong, il existe une concurrence similaire entre le capitale Guangzhou et la première ville constitutive d'une 'Zone spéciale économique' qu'est Shenzhen[161]. En revanche, cette situation de concurrence entre des pouvoirs locaux n'exclut pas la possibilité que, sous certaines conditions, les pouvoirs locaux s'unissent contre l'autorité centrale afin de pousser celle-ci à leur accorder des avantages collectifs et exceptionnels. L'union tissée entre pouvoirs locaux peut donc leur être bénéfique.

La création des grandes villes avec un statut sous-préfectoral est aussi un très bon exemple. En vertu de la Constitution l'article 30, il y a trois statuts spéciaux de la ville : le premier est la municipalité au rang provincial, il en existe quatre pour l'instant qui sont respectivement Beijing, Tianjin, Shanghai et Chongqing ; le deuxième statut de ville est la capitale de province comme Xi'an, Nanjing, Chengdu, Hangzhou etc. ; le troisième statut est la grande ville de district. Toutefois, il y a quelques villes, qui ont une situation importante économiquement, géographiquement et selon d'autres critères spécifiques par rapport à la province dans laquelle elles s'inscrivent, qui ont aussi obtenu le statut d'entité sous-préfectorale, à savoir un statut *sui generis* qui se situe entre le premier et le deuxième

---

de SI maqian, vol 65 chapitre 5. Si maqian 司马迁, (145 av. J.-C.-86 av. J.-C.) est un historien chinois, son œuvre, le « Shiji 史記 » dont le fameux « L'Histoire » est considérée le plus véridique et sérieux.

[160] 陶希東，《轉型期跨省都市圈政府間關係重建策略研究》，規劃研究，2007(9)。 TAO Xidong, *Étude sur la stratégie entre les relations gouvernementales des provinces et métropolitaines en transition*, Revue 'Planification', 2007 n° 9, p. 9-16.

[161] 陳瑞蓮,劉亞平，《泛珠三角區域政府的合作與創新》，學術研究，2007,(1). CHEN Ruilian et LIU Yaping, *La coopération et l'Innovation des gouvernements du Delta Zhujiang,* Revue 'Recherche universitaire', 2007, n° 1, p. 42-50.

niveau[162]. On peut établir un parallèle avec la décentralisation fonctionnelle qui répond à une logique similaire. En effet, il y a eu récemment l'alignement à l'Université en Chine de quelques universités dites de statut 211 (il s'agit des 211 universités qui ont des programmes étatiques et sont associées avec certaines institutions étatiques). Cela signifie concrètement qu'elles ont obtenu un statut vice-ministériel, donc plus important et privilégié que celui des universités de droit commun.

L'exemple de quinze villes qui ont obtenu un niveau sous-préfectoral et de 31 universités celui d'un niveau vice-ministériel témoignent de la possibilité qu'ont les pouvoirs publics non centraux, locaux et fonctionnels, afin de lutter pour leurs intérêts. Cela témoigne également de la possibilité dont disposent les unions locales pour augmenter leur influence lorsqu'elles font converger leurs intérêts. La pratique montre que pendant la période d'élaboration du « Plan de cinq ans » ou n'importe quel autre projet d'État important, l'union des pouvoirs locaux s'active particulièrement pour atteindre le maximum de bénéfice de la part de l'autorité centrale. À ce moment, les missions des pouvoirs locaux sont particulièrement créatives et imaginatives[163].

En France, les groupements représentatifs des pouvoirs locaux a comme l'association des préfets, l'association des départements, l'association des maires etc. sont plus développés et leur statut est plus institutionnalisé, une voie que la Chine doit encore trouver.

2. <u>Relation entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central</u>

Bien évidemment une recherche sur le pouvoir local s'intéresse à sa relation avec le pouvoir central. À propos de ce dernier, il est particulièrement pertinent s'il s'inscrit dans un

---

[162]赵丽江, 陈标：《地级城市治理空间与层级的多元选择》，《国家行政学院学报》，2014 年 3 期。ZHAO Lijiang et CHEN Biao, *Les choix multiples de la gouvernance des pouvoirs locaux de niveau sous-préfectoral*, Revue 'Récole Nationale d'Administration', 2014, n° 3, p. 51-55.

[163]五年计划（Le Plan des cinq ans）: La pratique de ces plans existe depuis 1953. Il s'agit d'une partie importante de la politique économique nationale à long terme. Le Plan comprend principalement les grands projets de construction nationale, la répartition des forces productives et la contribution de l'économie nationale au plan de développement économique. Les objectifs servent pour l'orientation et les perspectives nationales.

État unitaire ou bien fédéral. Pour les présents propos, il convient de rappeler que la structure nationale de la Chine est unitaire. Par conséquent, le régime local chinois fait partie de ce régime unitaire étatique. Cependant, le pouvoir local de la Chine ne se présente pas de manière classique par rapport à la théorie de l'État unitaire, mais est le résultat d'une pratique politique qui s'est construite de manière particulière dans l'histoire et la culture chinoise. L'État unitaire chinois et les entités qui bénéficient d'une autonomie locale se présentent donc avec des caractéristiques exceptionnelles[164].

Rappelons à ce propos que la dynastie QIN a unifié les sept pays et a établi un système centralisé à travers une série de mesures concrètes en ayant recours notamment à une maxime ressemblent trois qualificatifs de la Chine : « Grande, Unique, Un ensemble tout entier »[165]. Déjà la période antérieure à la dynastie Qin avait contribué à la construction de mécanismes de mise en œuvre et de garantie de l'unité, réalisant une centralisation de fait, sinon de droit. Ces mécanismes institutionnels et ces mesures continueront à être affinés pendant des milliers d'années sous les empires chinois menant à un renforcement du pouvoir central. Par la suite, ces dispositions institutionnelles n'ont pas seulement été consolidées, mais sont aussi entrées dans la culture chinoise qui exerce une sorte d'influence invisible sur la pensée et le comportement de la nation[166]. Dans un tel État centralisé, où les gouvernements locaux ont été divisés afin de permettre une meilleure domination centrale ou administration nationale, les entités de l'échelon local se présentent comme de simples unités administratives équivalentes à une logique de déconcentration. Par conséquent, les institutions locales et le régime local de la Chine se présentent dans un contexte différent de celui des pays occidentaux. Dans ces derniers, leur rôle est plutôt de coordonner les relations entre les gouvernements centraux et locaux afin de permettre un exercice effectif et raisonnable des pouvoirs locaux. En Chine, au contraire, ils se justifient par une gestion efficace et optimale des directives du gouvernement central. Les autorités locales chinoises sont ainsi les garants de la politique du gouvernement central.

---

[164]严耕望，《中国地方行政制度史》甲部、乙部，中研院历史语言研究所 1990 年版。YAN Gengwang, *Histoire du système administratif local chinois - partie A, partie B*, Presse 'Institut de l'Académique centrale de l'Histoire', édition 1990, p. 3-5.

[165]大一统观念 : « 溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣 »。Tous les territoires sont à Roi et tous les peuples vient sur ces territoires sont à Roi également.

[166]周桂钿.秦汉思想史[M]. 石家庄：河北人民出版社，2000. ZHOU Guiian, *Histoire de la pensée de Qin et Han*, Shijiazhuang : Hebei Populaire Publishing House, 2000, p. 216-219.

Ainsi, le régime des pouvoirs locaux chinois répond notamment aux cinq cadres structurels et fonctionnalités constants suivants[167] :

Premièrement, la création d'une entité locale et sa marge de manœuvre sont déterminées par le gouvernement central. Selon la logique de ce dernier, il n'existe pas un intérêt local avant celui du pays. Les représentants locaux sont désignés dans le but de gouverner le pays dans son ensemble. Par conséquent, la présence de l'administration locale est issue d'une délimitation étatique au nom de pouvoir central. Dans le cadre de cette action de délimitation, le pouvoir central ne détermine pas seulement les paramètres de l'autonomie locale, mais également le nombre et l'étendue des différents niveaux locaux. Ainsi l'augmentation ou la fusion des pouvoirs locaux doivent-elles être approuvées ou enregistrées par le centre[168]. Bien sûr, nulle ne part, les pouvoirs locaux jouissent d'un droit de sécession par rapport aux communautés nationales présentes !

Deuxièmement, l'autorité locale émane de la bonne volonté centrale. Dans l'Histoire de la formation et du développement de la nation chinoise, les pouvoirs locaux sont toujours naturellement mis en place par le pouvoir central. Il n'y a donc pas de place spécifique pour des pouvoirs locaux propres ou des 'pouvoirs réservés'. La nature du pouvoir local émane du centre et le pouvoir local ne fait qu'exercer ces pouvoirs concédés par le centre. Sur le plan institutionnel aussi, les membres d'une assemblée générale locale du peuple, bien qu'ils soient élus par les peuples locaux, et les représentants du gouvernement local, bien qu'ils soient choisis par l'assemblée générale locale du peuple, ils dépendent tous d'une approbation par le pouvoir central selon la Constitution l'article 110.

Troisièmement, les compétences administratives locales sont déterminées et ajustées par le centre. Les entités locales exécutent les compétences d'État transférées par le gouvernement central. Elles, ont compétence pour administrer les affaires locales et exercer la

---

[167]沈荣华，《中国地方政府学》，第二、三章，社会科学文献出版社。2006。SHEN Ronghua, *l'Étude sur les gouvernements locaux chinois*, chapitres 2 et 3, éditeur de la documentation en sciences sociales 2006.

[168]Par exemple, la mise en place d'une 'Région administrative spéciale' comme Hong Kong, d'une 'municipalité de rang provincial' comme Beijing ou de régions autonomes des minorités, elle doit toujours être approuvée par le gouvernement central.

gestion locale. En revanche, le centre décide d'accorder ou de retirer les compétences en matière d'affaires et de finances locales, y compris dans le domaine de la fonction publique[169]. Parfois, le gouvernement central peut avoir un droit d'ajuster certaines compétences des gouvernements locaux dans des cas individuels.

Quatrièmement, les pouvoirs locaux se trouvent dans une relation hiérarchique avec le pouvoir central. Cette conception du régime local ne donne aucune possibilité à l'échelon local de concurrencer le pouvoir central ou de se confronter à lui. Les pouvoirs locaux ne peuvent que respecter le régime accordé par le centre. Ils doivent respecter la Constitution et les lois organiques, mettre en œuvre les politiques centrales et les règlements centraux. Par ailleurs, les politiques locales ne peuvent pas violer les lois de l'État et les directives politiques centrales. Le centre dispose du pouvoir de réformation et d'annulation pour des motifs d'opportunité d'une décision locale. Par conséquent, le pouvoir local ne peut mener d'action complète au niveau local en désaccord avec le pouvoir central. Dans la pratique cela produit des comportements locaux qui se situent en marge du droit. En effet, lorsque l'échelon local est en désaccord avec une politique centrale, il prétend d'« adapter cette politique à sa situation particulière » ce qui est une manière secrète pour contrer la politique centrale. En revanche, l'échelon local ne peut jamais résister ouvertement à la politique centrale.

Cinquièmement, l'existence de pouvoirs locaux génère des intérêts propres. Conformément au principe que des conditions différentes produisent des situations différenciées, on constate la réalité d'une certaine indépendance et autonomie des pouvoirs locaux. Ce phénomène permet la formation d'intérêts propres locaux, différents des intérêts nationaux. La présence d'intérêts locaux contribue dans la pratique à la formation et au développement d'une gouvernance locale. À l'inverse, la performance de la gouvernance locale affecte aussi les intérêts locaux. La conséquence est une relation très complexe entre le pouvoir local et le pouvoir central. Le développement continu des intérêts locaux, confronté

[169]Il s'agit donc d'un phénomène qui permet au gouvernement central de mettre fin à la décentralisation, plus particulièrement à des situations où les gouvernements locaux ont conquis des compétences considérables d'autogestion des affaires locales. En fin de compte, le gouvernement central a le droit d'mettre fin ce qui pour conséquence que beaucoup d'affaires qui devraient être décidées au niveau local retombent dans la compétence de l'Etat et sont gérées directement par le gouvernement central !

aux impulsions centrales, avec des conditionnalités spécifiques dans certains domaines, ainsi que la possibilité de négocier directement avec le centre sont des éléments qui se sont plus particulièrement pertinent sous l'angle de la théorie des jeux.

Un certain parallélisme s'observe en France aux XIXe et XXe siècles à une période où le pouvoir du préfet (ou de l'institution qui le précède) étouffe les pouvoirs locaux au titre de la promotion de l'unité et de l'indivisibilité de la République. Ce phénomène est particulièrement poussé sous les régimes de la Convention (notamment la période de la Terreur), du Consulat et de l'Empire. Seulement la loi Guizot de 1831 et l'introduction du suffrage universel de 1848 donnent de nouvelles impulsions démocratiques à la vie politique locale. On sait également que loi départementale d'août 1871 et les lois municipales de 1882 et de 1884 inaugurent une nouvelle ère pour les pouvoirs locaux qui culmine avec les lois sur la décentralisation à partir de 1982. La France réussit donc de faire coexister les pouvoirs décentralisés (collectivités territoriales) et déconcentrés (notamment les préfets) et de mettre en œuvre une démocratie citoyenne locale, sans mettre en péril l'État qui reste le garant idéal de l'intérêt national[170].

[170]Ce passage est basé sur l'article : Bruno Benoit, Pierre DEYON, *L'État face au pouvoir local, Saint-Amand-Montrond, Éditions locales de France*, 1996, p. 244, Cahiers d'histoire, 42-1 | 1997, mis en ligne le 14 mai 2009, URL : http://ch.revues.org/23.

Chapitre 2 : Le pouvoir local face aux autorités déconcentrées

Le concept de déconcentration est d'origine occidentale et a peu varié au cours du temps. En France, c'est le maître des requêtes au Conseil d'État, M. Léon AUCOC, qui fut le premier à l'utiliser dans son *Introduction à l'étude du droit administratif*[171]. En Chine, expérimenté très tôt avec la dynastie impériale extrêmement centralisée et la philosophie bouddhiste confucéenne de la pensée qui régnait sur le plan spirituel, les chercheurs chinois ne distinguent pas les deux concepts de déconcentration et décentralisation. Il n'existe donc pas une théorie qui les systématise complètement. À cet égard, la Chine doit explorer cette théorie et peut beaucoup apprendre de l'expérience de la France.

En ce qui concerne la notion de déconcentration, rappelons que « (c)'est une modalité de la centralisation. Elle consiste à accorder à des organes non centraux un pouvoir de décision limité, étant donné que les agents sont soumis au pouvoir hiérarchique d'une autorité centrale compétente » (J.-M. BÉCET, *Les institutions administratives*, préc.). Le système de la déconcentration est un moyen pour l'État de réorganiser son administration infra-étatique et de délocaliser ses pouvoirs à la fois. Néanmoins, les organes déconcentrés (les organes extérieurs) demeurent étroitement subordonnés aux organes centraux (les administrations centrales)[172]. Conformément à l'article 20 de la Constitution française, « c'est le Premier ministre titulaire du pouvoir règlementaire de droit commun, et non pas le législateur, qui est compétent pour opérer la distinction entre les administrations centrales et les services déconcentrés » (CC, 21 janvier 1997, décision n° 97-180 DC, Nature juridique de l'article 2 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République)[173].

---

[171] AUCOC Léon, *Introduction à l'étude du droit administratif,* 1865 : « La même confusion s'est introduite [...] pour le mot décentralisation. On a donné ce nom en 1852 et 1861 à des mesures qui n'ont pour objet qu'une déconcentration. Nous prions qu'on nous passe le mot », cité in DIEDERICHS O. et LUBENS I., La Déconcentration, PUF (coll. « Que sais-je ? »), 1995, 127 p., p. 13.

[172] En pratique, les préfets représentent l'autorité centrale dans les départements et les régions.

[173] TIFINE Pierre, *Manuel de droit administratif, Partie 1 : Les institutions administratives, Chapitre 2 : L'administration de l'État*, version en ligne : www.revuegeneraledudroit.eu, 2013.

Ce chapitre va présenter et analyser les pouvoirs locaux chinois sous ce concept français de ‘déconcentration’. Nous allons d’abord distinguer sa fonction hiérarchique dans l’organisation de l'ensemble de l’État (Section 1), puis nous concentrer sur sa fonction en tant que services déconcentrés localement (Section 2).

Section 1 : La déconcentration comme moyen d'amélioration du contrôle de l'autorité centrale

La déconcentration est avant tout une politique hiérarchisée. Pourtant, cet aménagement administratif de l'État unitaire n'est pas vraiment une innovation. En Chine, l'effet juridique de la déconcentration ne commence à prendre de l'importance aux yeux des législateurs qu'à partir de la nouvelle Chine. Le pouvoir central délègue des pouvoirs de décision à des services ou des autorités qui le représentent localement. Elle raccourcit les délais de décision du pouvoir central et rend plus efficace l'action administrative ; en même temps, une corrélation de l'administration d'État et des pouvoirs locaux se manifeste sans ambages. En France, c'est dans l'exposé des motifs du décret du 25 mars 1852 que se trouve cette phrase si souvent citée : « On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près »[174].

En Chine comme en France, cette politique de 'déconcentration' se traduit par des lois et des règlements et le statut juridique qu'elle revêt dans chacun des deux pays nous montre nettement que c'est, dans son premier objectif, un moyen d'améliorer le contrôle de l'autorité centrale. Conformément à l'approche historique que l'on a l'habitude d'appliquer en Chine et qui est suivi dans la présente étude, il convient d'exposer dans un premier temps l'organisation des administrations locales et des autorités déconcentrées en Chine ancienne (§ 1) avant de se pencher dans un second temps sur l'organisation des administrations locales et des autorités déconcentrées en Chine moderne et contemporaine (§ 2).

§ 1. L'organisation des administrations locales et des autorités déconcentrées en Chine ancienne

Cette déconcentration ayant lieu au niveau de l'échelon local, il faut avoir une vue globale de l'organisation des administrations locales pour mieux en distinguer les autorités

[174]La loi municipale de 1884. Dossiers histoire du Sénat. https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/1851A.html.

déconcentrées, ce qui passe aussi par une connaissance de l'organisation centrale. La construction de l'ancien appareil administratif chinois (1) doit être approfondie avant la présentation plus brève du système d'inspection (de contrôle par l'autorité supérieure) (2) et des perspectives de cette déconcentration (3).

1. La construction de l'ancien appareil administratif chinois

La construction de l'appareil administratif dans l'ancienne société chinoise datait de la première dynastie esclave, cette forme initiale ayant dans ses grandes lignes fonctionnées pendant toute la dynastie féodale. Ainsi, ce système continua à se développer rapidement et de manière quasiment identique durant toute l'époque monarchique. Pour des raisons évidentes, c'est cette administration qui permit au roi ou à l'empereur de centraliser tous les pouvoirs. À ces époques-là, il existait déjà un certain pouvoir local autonome qui restait sous le pouvoir royal et cette première maquette de 'déconcentration' représente simplement la classe squire (les aristocraties locales qui gouvernent les populations locales). Il est indispensable de connaître le système central pour mieux comprendre comment il s'articule avec le système local[175].

1.1 Le régime de l'administration centrale

L'administration chinoise de l'ancienne époque montre une forte empreinte de centralisation. Pour que le pouvoir central soit autour de l'empereur, les pouvoirs locaux n'ont pas de marge de liberté, ils sont seulement une extension de la puissance impériale, entièrement soumis au pouvoir central. Nous présentons ici les dynasties dans l'ordre conforme au système, les dynasties non mentionnées sont celles qui ne présentent pas de modifications par rapport à la dynastie précédente.

---

[175]李孔怀《中国古代行政制度史》，复旦大学出版社，2006 年。LI Konghuai, *L'Histoire du système de l'administration de l'ancienne Chine,* Éditions de l'Université Fudan, 2006, p. 5-15.

La dynastie fondatrice QIN 秦 a établi l'Administration centrale composée de trois ministres et de neuf sous-ministres[176]. Les trois ministres se partagèrent les pouvoirs délégués par l'empereur. Parmi eux, le chancelier applique le pouvoir de décision et d'exécution, il est le plus haut responsable administratif et, en même temps, dirige les autres ministres. C'est un poste qui domine le gouvernement. Son sceau est d'or avec un ruban violet. Le second ministre est le secrétaire impérial chargé du pouvoir d'inspection (la surveillance des autres organes). Son sceau est d'argent avec un ruban cyan. Le dernier ministre, appelé Grand Commandant, est le plus haut officier militaire, il est le haut conseiller de l'armée impériale, mais ne conduit en principe pas directement les troupes. Souvent, sa nomination est issue des opérations militaires majeures qu'il a menées lors d'une guerre. Les neuf sous-ministres, sous la direction du chancelier, ont pour responsabilités les divers domaines de la vie quotidienne étatique, comme l'ancestral culte rituel, l'histoire (écrire l'agenda de toute la dynastie), l'éducation, l'examen des fonctionnaires, la justice, l'agriculture, etc.

Le système de trois ministres et six sous-ministres[177] se profile à partir de la dynastie HAN occidentale (206 av. J.-C. – 24 ap. J.-C.) et est officiellement fixé pendant la dynastie

---

[176]En chinois: 三公九卿制。Comp. de manière générale: LU Simian, The General History of China (in Chinese), New World Publishing, 2008, ISBN 978-7-80228-569-9: « The Three Lords and Nine Ministers system was a central administrative system adopted in ancient China that was officially instituted in QIN Dynasty (221 BC - 206 BC). Three Lords referred to three highest rank officials in the imperial government, namely: The Chancellor (丞相), the Imperial Secretary (御史大夫), and the Grand Commandant (太尉). Nine Ministers comprised all the ministers of importance in the central government. They were: the Minister of Ceremonies (奉常), the Supervisor of Attendants (中令), the Commandant of Guards (衛尉), the Minister of Coachman (太僕), the Commandant of Justice (廷尉), the Grand Herald (大鴻臚, formally known as 典客 or 大行令), the Director of the Imperial Clan (宗正), the Grand Minister of Agriculture (大司農, formally known as 治粟內史), the Small Treasurer (少府). »

[177]En chinois: 三省六部制。Comp. de manière générale: HUCKER Charles O., *China's Imperial Past: An Introduction to Chinese History*, Stanford University Press, 1975, p. 30-36.

Les trois ministres, donc le secrétariat « zhong shu 中书省 », la chancellerie « men xia 门下省 » et le ministère des affaires d'État « shang shu 尚书省 », qui étaient soumis à l'empereur en matière de rang et pouvoir décisionnel. Ils sont les collaborateurs immédiats de l'empereur. Six ministères étaient les organes d'administration directs, à savoir le ministère de la « Fonction publique » (吏部) a la charge de nommer, noter, promouvoir et démettre les agents ainsi que de leur remettre les titres honorifiques ; le ministère du « Budget et des Recettes » (戶部) a la charge de recueillir des données de recensement, de collecter l'impôt, de gérer les recettes de l'État (deux bureaux de monnaie lui étaient subordonnés) ; le ministère des « Rites » (礼部) a la charge des cérémonies officielles, des rites et des sacrifices ; il supervise également la création de registres pour les prêtres bouddhistes et taoïstes ainsi que l'accueil des ambassades provenant des pays vassaux (payant un tribut symbolique) ; le ministère de la « Guerre » (兵部) a la charge de nommer, promouvoir et démettre les officiels militaires, entretenir les installations, équipement et armes ainsi que le système de messagerie impériale ; le ministère de la « Justice » (刑部) a la charge des systèmes judiciaires et pénaux locaux (il n'a pas de contrôle

TANG 唐. Les trois ministres forment ce qu'on appelle le secrétariat « zhong shu 中书省 » qui a le pouvoir de décision et conçoit les réformes et les décrets impériaux ; la chancellerie « men xia 门下省 » a le pouvoir d'inspection et d'examen, elle vérifie de manière générale qu'il n'existe rien en contradiction avec la volonté générale de l'Empire et le ministère des affaires d'État « shang shu 尚书省 » a le pouvoir d'exécution. Ce ministère clé comprend six divisions (sous-ministres) : le ministère de la Fonction publiques (吏部), du Budget et des Recettes (户部), des Rites (礼部), de la Guerre (兵部), de la Justice (刑部) et des Travaux (工部). Le changement du nombre de sous-ministres vient de la fusion de quelques départements sous la houlette d'une personne destinée à simplifier le gouvernement. Les trois ministres se contiennent et coopèrent, renforçant considérablement le pouvoir royal[178]. Par ailleurs, une assemblée nationale réunissait également les autorités centrales et les pouvoirs locaux (représentés par les gouverneurs de province et leurs hauts fonctionnaires) et débattait des politiques de l'État. L'État pouvait ainsi absorber du « nouveau sang » car les gouverneurs de province et leurs hauts fonctionnaires venaient de classes moyennes et avaient des points de vue divergents. Cette assemblée est favorable au talent et à la sagesse de la classe moyenne ce qui affaiblit le pouvoir du Premier ministre et fortifie le pouvoir royal[179].

La dynastie SONG du Nord 北宋 a modifié le système à deux chancelleries et trois départements[180]. Les deux chanceliers sont assis sur le seul siège de la fonction de Premier ministre, l'un pour l'aspect civil et l'autre pour l'aspect militaire. La chancellerie des Affaires civiles est un organe qui combine l'ancien « zhong shu 中书省 » et « men xia 门下省 » ; l'autre chancellerie est l'organe de la plus haute autorité militaire ; ses fonctions sont

---

sur le Secrétariat qui conçoit les lois) ; le ministère des « Travaux » (工部) « a la charge des projets de constructions publiques, les projets d'entretien des routes et des canaux, d'engager des artisans et « des ouvriers pour ces travaux temporaires et de la fabrication d'équipements spécifiques (armes, artisanat de qualité pour la cour impériale, etc.), la standardisation (et contrôle) des poids et mesures et la gestion des ressources des régions, par exemple en organisant des transports de grain d'une région en surproduction vers une région en demande, ou par le stockage dans les greniers à grain, etc. » (HUCKER Charles O., China's Imperial Past: An Introduction to Chinese History, Stanford University Press, 1975, p. 36.)

[178]En chinois : 杨友庭，《三省六部制的形成及其在唐代的变化》，《厦门大学学报：哲学社会科学版》，1983 年第 1 期。YANG Youting, *La formation du système 'trois ministres et six sous-ministres' et son changement en dynastie TANG*, Revue de l'Université de Xiamen, 1983, n° 1, p. 64-73.

[179]*Ibid.*

[180]En chinois : 二府三司制度。Comp. de manière générale : CHEN Zhen, *L'Histoire de dynastie SONG*, Shanghai Publishing Guest House, 2004. Il y a deux chancelleries et trois départements. Les deux chancelleries s'appelent l'une 'Zheng Shi Tang 政事堂' et l'autre 'Shu Mi Yuan 枢密院'. Un ministre (政事堂) est en charge des affaires gouvernementales et l'autre ministre (枢密院) est en charge des affaires militaires.

‘l'entretien militaire, la défense nationale, les mesures de prévention militaire frontalière, la préparation à la guerre, etc., ainsi que de fournir un conseil secret pour aider l’empereur à gouverner’[181]. Et enfin les trois départements se chargent des affaires intérieures de l’État, au niveau inférieur du chancelier des Affaires civiles. Ils sont créés pour répartir les pouvoirs financiers du Premier ministre. De ce fait, représentant les institutions financières les plus élevées, ils sont de véritables comptables des dépenses et des recettes de l'État[182]. Leur fonction est de ‘concevoir les plans financiers nationaux, de contrôler le commerce du sel et du fer, les dépenses, les budgets nationaux ; tout l'argent de l'État est géré par ces trois départements’[183]. Ce système a donc séparé le pouvoir exécutif et le pouvoir militaire. L’un ne dominait pas l’autre, tous deux étaient directement responsables devant l’empereur ; l'un des principaux acquis est que les pouvoirs de l’ancien Premier ministre sont désormais scindés. Ce concept s'est étendu à d'autres fonctionnaires de haut rang, ce qui entraîna un phénomène unique pendant la dynastie SONG : le titre officiel des fonctionnaires et leur pouvoir réel ne correspondaient pas, le titre indiquant simplement leur grade et leur salaire. Avec cette approche, les pouvoirs reposent dans la main de l'empereur, ce qui n'empêche pas d'avoir des fonctionnaires SONG redondants et des frais administratifs qui restent constamment élevés[184].

La dynastie YUAN 元 a regroupé son administration centrale en un ministre et six sous-ministres[185] et cette organisation a perduré jusqu’au début de la dynastie MING. Kublai Khan de la dynastie YUAN a décidé de mettre en œuvre le système d’un ministre (remplaçant les trois ministres de l’ancien système). Le seul ministre (« zhong shu 中书省 ») est le chef exécutif, qui est désigné par le prince héritier, signifiant qu'un symbole de la puissance

[181]En chinois : 陈振。 宋史。上海：上海人民出版社，2004. CHEN Zhen, *L’Histoire de dynastie SONG*, Shanghai Publishing Guest House, 2004, p. 487.

[182]*Ibid*., p. 493.

[183]*Ibid.* p. 493.

[184]李琪，《中国古代行政中枢的沿革与中央集权制的关系研究》，史学理论研究，1997,（4）。LI Qi, *L’Étude sur les changements successifs de l'administration centrale de la Chine antique et sa relation avec la centralisation*, Revue La Recherche théorique de l’Histoire, 1997, n° 4, p. 47-52.

[185]En chinois : 一省六部制。Comp. de manière générale : *Histoire des Ming (officiel)*, vol 72. Ce système est celui de l’administration centrale dans les dynasties JIN, YUAN et début MING. En raison des vastes territoires de la dynastie YUAN, des nombreuses affaires nationales et du fait que l’ancien système des trois ministères demandait un trop long processus dans les prises de décision, les ministères se renvoient la balle, d'où une administration inefficace qui ne favorise pas la bonne gouvernance. Le système d’un ministère pouvant concentrer les autorités en mesure d'améliorer l'efficacité administrative, de manière à éviter l'échec administratif. Le système d’un ministère marque la fin de séparation des pouvoirs jusqu’aux dynasties TANG et SONG et le début d’un système unifié assistant l’empereur ; il marque aussi le degré de centralisation dont la prise de conscience du mécanisme du fonctionnement du pouvoir a été renforcée.

impériale se prolonge. La dynastie YUAN mit donc en pratique un seul ministre au centre de l'organe exécutif suprême, dont dépendent six ministres chargés des diverses affaires gouvernementales, formant ainsi un système d'un ministre et six sous-ministres. Elle a même perfectionné l'Administration centrale de la dynastie SONG en ajoutant un 'Conseil privé' pour accroître l'influence du pouvoir militaire. Les six sous-ministres sont : le sous-ministre de la Fonction publique (吏部) responsable des élections et de la nomination des fonctionnaires ; le sous-ministre de la Terre (户部), responsable des comptes publics, du territoire publique, de l'impôt foncier, etc. ; le sous-ministre des Rites (礼部), responsable du culte rituel du peuple ; le sous-ministre de l'Armée (兵部), responsable de toutes les affaires militaires ; le sous-ministre de la Justice (刑部), responsable de la législation et des juridictions ; et le sous-ministre de la Construction (工部), responsable des projets de la construction des infrastructures nationales. Tous ces changements vont s'adapter à la situation politique instable de la dynastie YUAN, en mettant en œuvre un contrôle local plus accessible grâce à l'édiction de décrets locaux pour l'ensemble de système national centralisé[186].

La dynastie MING 明 a supprimé le Premier ministre. L'Administration centrale était divisée en six sous-ministres ; les chefs de ces six sous-ministres étaient sur une position égale[187]. Un nouvel organe a été instauré par l'empereur, appelé « institution du service secret » qui correspond à un cabinet du ministère. Ce cabinet est l'organe central le plus élevé pour assister l'empereur. Sa fonction est la consultation, la planification et l'aide à la prise de décision. Il s'agit en même temps d'un système d'espionnage qui surveillait tous les fonctionnaires d'État permettait à l'empereur d'asseoir sa domination plus efficacement. Le général d'État a vu transférer son pouvoir aux cinq généraux d'État, le pouvoir militaire était

---

[186]En chinois : 蔡放波。 中国行政制度史[M]．北京：中国科学文化出版社，2003. Comp. de manière générale : CAI Fangbo, *Histoire du système administratif chinois*, Pékin, La Chine Science et Culture Presse, 2003.

[187]En chinois : 内阁六部制。《明史》，中華書局，ISBN 7101003273。Comp. de manière générale : *Histoire des Ming*, Zhonghua Book Company. Il est le système administratif central dans les dynasties MING et QING. Les empereurs MING ont tiré les conséquences de la crise du pouvoir impérial causée par des ministres trop puissants ou un Premier ministre concentrant trop des pouvoirs. Ils ont réformé l'ancien système, aboli le système de Premier ministre qui avait sévi depuis 1 500 ans avec le système d'un cabinet de ministères ; l'empereur dirige désormais directement les six départements.

effectivement réparti. « La loi de Ming » a confirmé l'État de droit dominé par l'empereur[188]. Les noms et les fonctions des six sous-ministres n'ont pas changé, mais ceux-ci sont simplement tous passés sous la responsabilité de l'empereur.

La dynastie QING 清 au début avait hérité de la forme institutionnelle MING du gouvernement central, les six sous-ministres sont encore l'organe administratif principal. L'empereur YONG Zheng 雍正 (13 décembre 1678 – 8 octobre 1735) a inventé un « conseil privé militaire 军机处 ». L'objectif est de remplacer progressivement le système de gouvernance des nobles manchous et d'affaiblir les édits du cabinet du ministère, lequel devient un organe d'autorité contrôlant le fonctionnement administratif de routine, mais ne pouvant pas interférer avec les autres administrations. Le 'conseil privé militaire' est devenu officiellement un outil puissant pour maintenir la monarchie absolue des empereurs QING[189]. L'empereur choisissait quelques ministres ou fonctionnaires qu'il appréciait et discutait avec eux de toutes les affaires. Ainsi, avant même qu'ait lieu la réunion d'État officielle, les décisions étaient souvent déjà prises à l'issue de ce conseil privé militaire. Il existait un autre conseil militaire qui permettait à l'empereur de diriger directement les armées. Le pouvoir autocratique devenait encore plus centralisé, car la bureaucratie centrale s'était progressivement perfectionnée. Dans ce système, l'Administration centrale, les affaires militaires, la finance, l'autorité judiciaire..., tous ces pouvoirs sont concentrés : la gestion politique du pays dépend entièrement des qualités et des compétences de l'empereur. Les inconvénients du système sont donc évidents[190].

Pour résumer cette évolution de la Chine ancienne et de son système administratif central, nous constatons que l'exercice du pouvoir impérial est toujours la préoccupation première. Entre les différents systèmes administratifs centralisés apparaît un lien qui montre l'héritage important des anciennes dynasties : En effet, le changement de système administratif est toujours lié à travers 'la théorie du jeu' à un va et vient entre le pouvoir

---

[188]En chinois : 蔡放波。 中国行政制度史. 北京：中国科学文化出版社，2003. Comp. de manière générale : CAI Fangbo, *Histoire du système chinois*, Pékin, Presse la Science et la Culture de la Chine, 2003.

[189]En chinois : 萧一山。 清史. 北京：中华文化出版事业社, 1974. XIAO Yishan, *Histoire de la dynastie QING*, Pékin, Culture chinoise Publishing Society, 1974, p. 793.

[190]En chinois : 李渡。 中国历代中枢权力机构沿革略论. 政治学研究，2004, (2). LI Du, *Essai sur l'évolution de l'ancienne autorité centrale chinoise*, Revue *L'Étude politique,* 2004, n° 2, p. 81-87.

impérial et le pouvoir des ministères. Il existe souvent des éléments extérieurs qui portent atteinte au pouvoir administratif. Pourtant, nous remarquons également que la restriction mutuelle de ces différents pouvoirs était un principe de base pour justifier la bonne conduite des activités politiques de l'État. Le renforcement de l'indépendance et de l'autorité du pouvoir de contrôle est très important, l'organisation administrative nationale doit s'adapter pour répondre aux besoins du développement socio-économique et du changement et la compétence des conseillers doit être réglée de manière explicite et claire[191].

1.2 Le régime de l'administration locale[192]

Dans la Chine ancienne, en dépit de l'énorme machine bureaucratique, le système administratif est très strict organisé et normalisé. L'administration locale est souvent divisée en deux ou trois niveaux, mais ces sub-divisions locales peuvent atteindre cinq niveaux, voire plus (tel que nous l'avons présenté au Chapitre 1, Section 2). En même temps, les autorités locales n'ont juridiquement pas de pouvoir autonome et sont soumises à l'autorité centrale. Toutefois, nous allons présenter ici les manifestations subtiles d'une certaine indépendance qui prouvent la présence d'une déconcentration invisible et novice dans l'ancienne société monarchique.

1.2.1 La dynastie ZHOU occidental 西周 – Le régime des fiefs

Depuis la période esclave et féodale, les rois avaient déjà expérimenté ce régime. Le régime des fiefs s'inscrit dans le cadre féodal et est précisément établi sous la dynastie ZHOU occidental. Ce régime n'influence pas seulement le développement social, mais a aussi un impact profond sur le système politique de la société féodale de la Chine. Une recherche

---

[191]黄思思 ,《中国古代中央行政管理体制沿革略论》,《中南财经政法大学研究生学报》 , 2007(5). HUANG SiSi, *Essai sur le régime de la gestion administrative de la Chine ancienne,* Revue des étudiants en master de l'Université de Politique, Finances et Économie, et Droit, 2007, n° 5, p. 85-91.

[192]Ici, on parle d'un régime local dit de 'caractère', qui montre l'acquis éphémère de l'administration locale, voire la déconcentration dans l'ancienne Chine. En effet, en période de monarchie absolue, la situation dépend de l'humeur de l'empereur. L'empereur en joue comme d'une stratégie et tout est en dernier ressort au service de la centralisation des pouvoirs absolus. La présentation suivra la chronologie des dynasties. Celles qui ne sont pas citées sont celles qui suivent le même régime local de la dynastie antérieure.

approfondie sur ce régime[193] nous permet de mieux l'appréhender et de mesurer l'importance des pouvoirs locaux dans la Chine ancienne.

Le fief est un territoire héréditaire que le souverain ZHOU occidental donne pour récompenser ses hauts fonctionnaires. Il a été initialement mis en œuvre à l'intérieur du domaine royal (en anglais : 'King's landing')[194]. En d'autres termes, seuls ceux qui servent la haute fonction publique et les membres de la famille royale exerçant une haute fonction publique ont le droit de posséder un fief. Lorsque le souverain ZHOU occidental décide de récompenser par un fief, il tient une grande cérémonie et présente un document de nomination. Ce document sert surtout de preuve juridique des titres de propriété ou de titres analogues[195]. Dans le domaine royal, on distingue les fiefs (de droit commun) et les 'fiefs publics'. Les impôts et les taxes des 'fiefs publics' reviennent en tant que revenus à la famille royale, tandis que les impôts et les taxes du fief (dit aussi 'fief privé') sont les revenus qui reviennent à leurs propriétaires, donc aux hauts fonctionnaires. Quant à la taille d'un fief, selon les nombreux enregistrements découverts, la grande majorité d'entre eux sont divisés en trois classes. Dans des circonstances normales, le niveau inférieur est égal à la moitié du niveau de supérieur[196]. De temps en temps, le souverain ZHOU concède non seulement la terre, mais aussi la population vivant sur cette terre[197]. Ces populations qui travaillent ne perdent pas leur liberté

---

[193]En chinois : 采邑制度 et en anglais « enfeoffment ».

[194]Sous la dynastie ZHOU occidental, il y a le domaine royal (en anglais 'King's landing' et en chinois JI (王) 畿. C'est une zone administrative assez grande et directement sous la juridiction de la famille royale. Elle est instaurée dans la capitale et autour de celle-ci. La surface du domaine royal sous la dynastie ZHOU correspond à peu près à 250 000 km^2. Au-delà de ce territoire s'étend la zone de chaque État vassal. Cette 'Cité royale n'est pas seulement le noyau territorial du pays où est mis en œuvre la domination politique de la zone centrale, mais aussi la base financière principale de la famille impériale. 吕文郁，《周代的采邑制度》，《社会科学文献出版社》，2006。Comp. de manière générale : LV Wenyun, *Le régime des fiefs de la dynastie ZHOU et son influence*, Sciences sociales Académie Presse, 2006, Chapitre 1.

[195]Il s'agit de ceux qui ont reçu leur position officielle, le titre et la terre, tout en voulant profiter de la vie et être en mesure de donner des descendants héréditaires. Ils chérissent ce document et ils font fondre son contenu sur un grand vase tripode familial (qui servait pour les offrandes et les sacrifices, symbole de la dynastie ou de la famille). De nombreux vestiges déterrés de la dynastie ZHOU sont issus de ce type de document. 吕文郁，《西周采邑制度述略》，《历史研究》，1991 (03)。LV Wenyun, *Exposé simple du régime des fiefs de la dynastie ZHOU occidental*, Revue la recherche en histoire, 1991, n° 3, p. 20-31.

[196]《周礼注》，《十三经注疏-周礼注疏》卷一三，中华书局影印本，上册，第 725 页。L'ancien livre antique, « La note des protocoles ZHOU » de « Treize Classiques – Dynastie ZHOU », vol. 13, Bureau du Livre Zhonghua (version photocopiée), t. 1, p. 725.

[197]Dans le même temps, si le propriétaire du fief reçoit une autre gratification pour le récompenser à nouveau, il existe une consigne du souverain Zhou qui récompense seulement les personnes sans terres supplémentaires. En effet, la dynastie ZHOU occidental possédait de vastes terres mais peu peuplées, beaucoup étaient cultivées au ralenti en raison de la pénurie de main-d'œuvre. Si le souverain Zhou donnait une terre, mais

et ne deviennent pas esclaves. Il s'agit simplement d'un changement d'affiliation administrative : payant leurs impôts au souverain Zhou auparavant, elles les paient désormais directement au propriétaire du fief. Il faut toutefois préciser que la souveraineté du fief continue à relever du souverain ZHOU. Mais les droits de propriété, l'utilisation et la gestion appartiennent au propriétaire du fief. Le fief (privé ou public) n'est pas immuable : Lorsque son propriétaire perd son poste de fonctionnaire ou est sanctionné, il peut perdre son fief. Un fief privé perdu devient automatiquement un fief public[198].

À la même époque, il existait également une entité appelée 'État vassal'. Le souverain ZHOU octroyait des territoires aux familles royales, aux nobles d'une ancienne dynastie et aux hommes de mérite[199]. Ceux-ci obtenaient le titre de « feudataire » et avaient le droit de fonder leur propre royaume sur leur État vassal. Dans la dynastie ZHOU occidental, les feudataires étaient nombreux, mais leur État vassal était doté d'un territoire relativement limité, leur surface équivalait à un département de taille moyenne. Au fur et à mesure, les feudataires ont commencé à absorber leurs voisins, agrandissant ainsi leur territoire. À la période des Printemps et Automnes (sous-période de la dynastie ZHOU orientale), certains grands États vassaux individuels disposaient d'une force économique et militaire qui dépassait celle du souverain ZHOU. Ils remplacèrent politiquement le souverain ZHOU et devinrent dominants. Leurs territoires étaient plus grands que le 'domaine royal. Ils ont imité le souverain ZHOU en accordant des fiefs à l'intérieur de leur propre État vassal. Cependant, le nombre et la taille ne peuvent pas être comparés avec ceux des fiefs du souverain ZHOU. Les feudataires n'ont commencé progressivement à accorder un fief d'État vassal qu'après le souverain ZHOU eut migré vers l'Est. Bien sûr, il ne faut pas confondre l'État vassal et le fief

---

sans main-d'œuvre, les propriétaires de fief ne pouvaient posséder une réelle richesse, et ces fiefs devenaient inutiles. Donc, dans la pratique, il déterminant de donner la terre en fournissant des travailleurs et des serviteurs, et en fournissant des objets d'exploitation adéquate. 吕文郁, ,《周代的采邑制度》 ,《社会科学文献出版社》 , 2006。LV Wenyun, *Le Régime des fiefs de la dynastie ZHOU et son influence*, Sciences sociales Académie Presse, 2006, Chapitre 2.

[198]Avec la montée des nouvelles aristocraties, beaucoup de fiefs ont été accordés en tant que fief public. Par la suite, cette pratique devenait plus rare et il y eut de moins en moins de fiefs publics, tandis que les fiefs (privés) augmentaient constamment. Les fiefs importants se concentraient souvent à proximité des rivières, parce que ces zones ont des terres fertiles et l'irrigation est facile, les rendements des agricultures sont donc élevés. 吕文郁,，《周代的采邑制度》，《社会科学文献出版社》，2006。LV Wenyun, *Le régime des fiefs de la dynastie ZHOU et son influence*, Sciences sociales Académie Presse, 2006, Chapitre 2.

[199]Ceux qui ont apporté des contributions importantes au royaume sont souvent des conseillers du roi.

(fief privé de la famille royale qui n'a pas le même aspect ni le même statut[200]) ; ni confondre le fief du souverain ZHOU avec le fief d'État vassal[201]. A la période des Printemps et Automnes, le fief n'est plus une récompense équivalente à un salaire, il est devenu une entité politique relativement indépendante, constituant une part importante de l'appareil d'État. Acquérir des droits politiques et des fiefs supplémentaires ont été les deux principaux objectifs des propriétaires de fief. Ces deux acquisitions leur sont indispensables : s'ils ne disposent pas de droits politiques, ils ne peuvent pas avoir à long terme de possession, à l'inverse, les fiefs n'ayant pas une taille suffisante ne pourront consolider leurs droits politiques. Le clan entier de la famille propriétaire d'un fief est étroitement solidaire. Les États vassaux ont commencé à explorer de nouvelles formes d'organisation étatique afin de mieux contrôler les pouvoirs locaux quand le régime des fiefs quitte la scène de l'Histoire[202].

Le régime des fiefs de l'ancienne Chine a eu malgré tout un impact considérable[203]. Il a d'abord achevé la mise en place d'un gouvernement local où des obligations politique, militaire et économique de l'État sont assumées. Il se présente par ailleurs comme un modèle de pouvoir local très déconcentré (voire décentralisé et autonome à la fin). Ainsi le régime des fiefs a soutenu un vif développement des territoires locaux : beaucoup de terres stériles se sont

[200]Il s'agit de trois points distinctifs : 1) L'objet est différent. Le fief est principalement destiné aux hauts fonctionnaires d'État, soit en fonction, soit sur une liste d'attente (peu nombreux) tandis que l'État vassal est réservé aux membres de la famille royale, les hommes de mérite, essentiellement des nobles ou des membres de familles royales d'anciennes dynasties. 2) La nature est différente. La nature du fief est une forme de salaire et de récompense de caractère hiérarchique des fonctionnaires ; il se présente comme. Le niveau le plus bas de l'organisation locale – il fait partie de l'administration étatique. Quant à l'État vassal, il est un niveau d'organisation politique indépendante. Le souverain ZHOU peut retirer un fief selon sa propre volonté ou le modifier, mais il ne peut pas supprimer ou modifier un État vassal. 3) Les droits et les obligations se présentes de manière différente. Pour le fief, les droits et obligations existent toujours envers le souverain et sont traditionnels ; pour les feudataires, ils ont chacun une armée, en cas d'invasion étrangère ou de révolte interne. Ils agissent en troupes sur le fondement d'une ordonnance royale. Habituellement, les feudataires gouvernent leur propre État vassal, leurs obligations envers le souverain Zhou reste simplement des contributions annuelles. Ils ne participent généralement pas aux affaires intérieures de la dynastie ZHOU. 吕文郁, , 《周代的采邑制度》, 《社会科学文献出版社》, 2006 : LV Wenyun, *Le Régime des fiefs de dynastie ZHOU et son influence*, Sciences sociales Académie Presse, 2006, Chapitre 3.

[201]1) A la période des Printemps et Automnes, la taille du fief de l'État vassal était très développée, et sa force était améliorée. 2) Quant au fief de l'État vassal, ses modalités de contrôle étaient copiées quasiment sur le modèle des institutions publiques établi par la dynastie Zhou. Même ils se réclament des courtisans de maison, ils sont en réalité une sorte de pouvoir public. 3) Le fief de l'État vassal à la période de Printemps et Automnes a plus d'indépendance. Il est devenu essentiellement une unité administrative de l'État vassal. 吕文郁，《周代的采邑制度》，《社会科学文献出版社》，2006。LV Wenyun, *Le Régime des fiefs de la dynastie ZHOU et son influence*, Sciences sociales Académie Presse, 2006, Chapitre 4.

[202]吕文郁，《西周采邑制度述略》， 《历史研究》， 1991 (03). LV Wenyun, *Exposé simple du régime des fiefs de la dynastie ZHOU occidental*, Revue 'la recherche de l'histoire', 1991, n° 3, p. 20-31.

[203]马文东，《 春秋采邑制度在历史上的进步作用》，社会科学战线，2012 年第 7 期。MA Weidong, *Le rôle progressiste dans l'histoire du régime des fiefs de l'ancienne Chine,* Revue 'Les sciences sociales', 2012, n° 7, p. 63-71.

transformées en villages agricoles ou en communes et l'économie locale s'est enrichie. Il a ensuite promu les échanges politiques, économiques et culturels entre les pouvoirs locaux voisins. Enfin, le régime des fiefs a indirectement favorisé la centralisation des structures de l'État ce qui était bénéfique pour le développement social de l'époque[204].

1.2.2 La dynastie QIN 秦 – Le régime des « régions et départements »

Le régime des 'régions et départements' [205] est une forme d'organisation du gouvernement local dans l'ancienne société impériale chinoise (qui se caractérise par une centralisation totalitaire). Il est le fruit de la lutte entre l'esclavagisme et le féodalisme pendant la période des 'Printemps et Automnes', époque de la création de la société centralisée de la Chine et de la formation d'un système unifié de l'État centralisé[206].

À la fin de la dynastie des 'Printemps et Automnes', les feudataires se disputèrent l'hégémonie alors que le régime des fiefs ne subsistait plus que par son titre, le pouvoir royal étant très affaibli. À partir de la période des 'Royaumes combattants', ce régime a été remplacé par le 'régime de 郡 JUN et 县 XIAN', donc celui des régions et départements. Le nouveau régime se généralisa rapidement dans chaque 'royaume'. Il avait pour objectif avant tout de renforcer le pouvoir politique de l'État via le despotisme des nobles[207].

Le royaume QIN qui unifia la Chine divise le pays en 36 régions, elles-mêmes divisées en départements à travers le pays. Le régime des 'régions et départements' fut ainsi établi[208]. Ensuite, toutes les dynasties postérieures à celle de QIN continuèrent plus ou moins

---

[204]*Ibid.*

[205]En chinois : 郡县制。

[206]冉光荣，《论郡县制度》，四川大学学报：哲学社会科学版，1975 年 1 期。Ran Guangrong, *Essai sur le régime de la région et du département*, Journal de l'Université Sichuan, n° 1, 1975, p. 44-48.

[207]萧公权，《中国政治思想史》，北京：新星出版社，2005。 Comp. de manière générale : XIAO Gongquan, *L'Histoire de la pensée politique de Chine*, Pékin, Éditions Xinxing, 2005.

[208]À l'échelle nationale, la consolidation du régime par la légalisation eu lieu après l'empereur Qin Shi Huang qui a unifié la Chine. Ce fut un éminent homme d'État de la classe émergente des propriétaires. Il a connu les luttes très puissantes contre la restauration d'anciens régimes et l'anti-restauration d'anciens régimes et contre la consolidation du régime : cet empereur a un énorme mérite sur le plan historique.

à utiliser ce régime dans l'organisation administrative des structures locales, en marquant subtilement leur propre identité. Ce régime se caractérisait par le fait que les chefs de ce double niveau étaient désignés directement par le roi ou l'empereur lui-même et étaient responsables de l'administration, du fisc, des services militaires, des corvées, etc.[209]

Le régime des régions et départements résulte d'un grand changement social. La dynastie ZHOU est une société esclavagiste où les terres et les esclaves appartiennent au souverain Zhou. Avec le développement des forces productives, la révolte des esclaves s'est intensifiée et le changement social qui s'ensuivit a imposé la nécessité de la mise en place d'un nouveau régime[210]. La nouvelle classe des propriétaires fonciers avait besoin de toute urgence d'une nouvelle organisation politique centralisée pour représenter leurs intérêts. C'est uniquement en établissant un État totalitaire unifié et une série de régimes destinés à le gouverner depuis le pouvoir central vers le pouvoir local, sur les plans administratif, économique, militaire et juridique, que la nouvelle classe dirigeante pouvait maintenir et consolider ses pouvoirs[211].

La création de la région et celle du département représentèrent deux circonscriptions de gouvernement local et le département apparut plus tôt que la région. Au début, ce régime était seulement appliqué dans les territoires éloignés[212]. Le département a été surtout une figure importante dans la réforme des légistes[213]. Grâce à la délimitation du pays entier en

---

[209]冉光荣，《论郡县制度》，四川大学学报：哲学社会科学版，1975 年 1 期。RAN Guangrong, *Essai sur le régime de la région et du département*, Journal de l'Université Sichuan, n° 1, 1975, p. 44-48.

[210]Tout d'abord, les conséquences du régime des fiefs sous la dynastie Zhou ont provoqué un nouveau régime. Les feudataires devenaient de plus en plus puissants, le séparatisme était un problème sérieux, la guerre entre eux était constante et la plupart des peuples étaient soumis à une misère illimitée. Les feudataires mettaient l'accent sur l'exploitation des peuples, mettaient en place des points de contrôle dans l'État vassal, bloquant les activités de trafic et commerciales, chacun avait sa propre réglementation et son système monétaire. Ensuite, la classe émergente des propriétaires fonciers et de nombreux agriculteurs en liberté furent également des facteurs importants contribuant au changement. Leur terre étant acquise suite à une fusion ou une vente, la cession des terrains entraînait de fréquents changements de propriétaires fonciers, d'où la nécessité d'un changement du système d'origine héréditaire. 张卓琳，《秦郡县制度研究》，陕西师范大学硕士论文，2009。ZHANG Zhuolin, *Étude sur le régime de la région et du département sous le règne du souverain QIN*, Mémoire de master, Université Normale de Shaanxi, 2009.

[211]翟同祖，《中国封建社会》，上海：上海世纪出版集团，2005。Comp. de manière générale : Ju Tongzu, *La Société impériale de Chine*, Shanghaï : Shanghai Century Publishing Group, 2005.

[212]Dans des circonstances normales, ce sont des territoires qu'un État vassal acquiert après une victoire de guerre. Ils sont souvent loin de son État vassal attachés mais d'avoir directement un statut de département de feudataire.

[213]C'est une école classique de la philosophie chinoise. Un premier courant traite souvent du droit pénal, ce dernier s'intéresse à la méthode administrative. Il regroupe des penseurs essentiels pour jeter les fondements

départements par décret, la dynastie QIN le plaça comme régime local écrit dans la loi[214]. Les régions apparurent relativement tard et occupèrent des zones encore plus reculées que celles des départements. Leur organisation était plus simple, leur importance restait relativement limitée car les régions étaient moins significatives sur le plan économique. Plus tard, grâce à la croissance de la production, les régions éloignées se sont développées, la population comme la prospérité économique ont augmenté, et les régions vastes ont dû être divisées en plusieurs départements ; le nombre de départements a également augmenté à l'intérieur du pays. Afin de faciliter la gestion de ces départements, la région a fini par été étendue à l'intérieur du pays ; les deux échelons du pouvoir local étaient installés dans le pays entier, et le département commença à avoir un statut inférieur par rapport à la région (conformément au prototype des organismes gouvernementaux locaux mis progressivement en place)[215].

Grâce à la consolidation et la mise en œuvre de sa construction par l'empereur Qin Shi Huang, le régime des 'régions et départements' est progressivement complété. En principe, le chef de la région s'appelle SHOU 守, et le chef de département, LING 令[216] ou ZHANG 长[217]. En dessous du département, se situent trois échelons qui sont les organes mettant en œuvre les politiques du département[218]. Les chefs sont les plus hautes autorités locales : ils dirigent toutes les affaires locales dans tous les domaines. Quant au chef de la région, il est directement responsable devant le monarque. Il a le droit de recruter et diriger les unités locales de l'armée. En plus de la direction de l'armée pour réaliser des expéditions militaires exécutée au nom des autorités centrales, il a aussi un pouvoir individuel pour déclencher une opération armée occasionnelle. Il a le droit de disposer de ses subordonnés, de gérer les finances locales, de décider des récompenses ou des punitions contre peuples sous sa domination, de recommander des hommes de talent et de surveiller les chefs de département

---

intellectuels et idéologiques de l'empire chinois traditionnel bureaucratique, réunis ensemble par un souci commun pour la réforme politique, objectif d'une consolidation réaliste de la richesse et du pouvoir de l'État, l'armée et la règle autocratique. En général, il prend position en faveur de règles fixes et transparentes.

Pines, Yuri, *Legalism in Chinese Philosophy*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), Introduction.

[214]司马迁，《史记 秦本纪》，SI Maqian, *Mémoires historiques – Partie QIN*, volume 5 (mémoires écrites de -109 à -91).

[215]翟同祖，《中国封建社会》，上海：上海世纪出版集团，2005。Comp. de manière générale : Ju Tongzu, *La Société impériale de Chine*, Shanghaï : Shanghai Century Publishing Group, 2005.

[216]Le chef d'un département de plus de 10 000 foyers.

[217]Le chef d'un département de moins de 10 000 foyers.

[218]Leurs noms sont XIANG 乡， TING 亭， LI 里。Dix LI font un TING, dix TING font un XIANG.

qui relèvent de son ressort. Le chef de département a les mêmes prérogatives que celui de la région, mais elles sont territorialement limitées au département[219].

En revanche, ces chefs ne sont pas l'organe unique des entités régionales et départementales. Afin de limiter l'expansion de leur puissance, pour chacun de ces deux échelons, il existe deux autres organes (des officiers subalternes) qui se partagent les tâches des affaires militaires[220], le Jian Yushi 监御史, chargé du contrôle à l'échelon régional, et le Cheng 丞, chargé de la justice à l'échelon départemental. Ces fonctionnaires ne sont pas héréditaires, ils peuvent être révoqués par l'empereur. L'ancien régime héréditaire a été aboli et remplacé par une nouvelle politique qui préconise de sélectionner les candidats au poste selon leurs compétences. Ceci a ouvert la voie à la classe des propriétaires fonciers[221] pour participer à la vie politique nationale. Ces fonctionnaires locaux sont rémunérés initialement à partir des impôts et des taxes prélevées le territoire, puis grâce aux recettes provenant des récoltes ou des cultures produites sur leurs terres. Il y a également un système d'évaluation des performances et pour contrôler le gouvernement local. Progressivement, le chef local s'intéresse de manière dominante aux affaires civiles. Le besoin de différents fonctionnaires locaux à tous les niveaux (domaines civil, financier, militaire et judiciaire) implique la création d'organes locaux à tous ces niveaux. On assiste à la séparation et organisation de tâches très spécifiques qui se renforcent également entre elles. Ceci a limité l'expansion du phénomène des puissances individuelles[222].

À travers l'application de ce régime, l'ancien régime de l'administration locale a procédé à une réforme qui aura marqué son époque : Il a clairement réaffirmé la tradition de la centralisation, protégé l'unicité de l'État, renforcé la domination royale et par ailleurs présente

---

[219]冉光荣，《初秋战国时期郡县制度的发生于发展》，四川大学学报第 1 期。 RAN Guangrong, *Le Régime des régions et départements - Les débuts et son évolution*, Revue de l'Université de Sichuan, n° 1, 1963, p. 17-44.

[220]Le nom de l'organe est (Wei 尉). Il y a le Wei régional et le Wei départemental.

[221]荀子，《富国篇》。XUN Zi (313-238 av. J.-C.). C'est un penseur et éducateur chinois confucianiste, originaire du royaume de ZHAO à la fin de la période des Royaumes combattants. Son œuvre du même nom, Le Xunzi (荀子) est divisée en 32 chapitres portant chacun sur un thème précis. Ici, nous parlons d'un chapitre sur le thème de la 'richesse et puissance' d'un pays. Le texte intégral de plus de 4 000 mots explique comment un pays peut être riche et livre sa pensée économique.

[222]冉光荣，《初秋战国时期郡县制度的发生于发展》，四川大学学报第 1 期。 RAN Guangrong, *Le régime des régions et des départements – Ses débuts et son évolution*, Revue de l'Université de Sichuan, n° 1, 1963, p. 17-44.

de nombreux avantages pour la stabilité politique et le progrès économique[223]. Cette mise en œuvre du régime des régions et départements a joué un grand rôle dans le déroulement de l'histoire de la Chine, notamment dans la création et dans le renforcement de la centralisation. Le droit de nomination ou de révocation des fonctionnaires est fermement tenu dans les mains de l'empereur, l'autorité centrale contrôle les autorités locales via ces deux échelons (la région et le département)[224]. Le pouvoir central, en concentrant les affaires politiques, militaires, judiciaires et économiques entre autres, permet d'éviter la rébellion locale. Ce régime contribue à la centralisation et à l'unification, car en supprimant les forces locales des activités séparatistes, il donne des conditions propices au développement économique et social[225]. Il favorise les échanges économiques et culturels de toutes les minorités ethniques[226]. Bien sûr, le but était de renforcer l'ensemble du système centralisé : incluant tous les peuples, il existe inévitablement un aspect réactionnaire tendant à opprimer les simples peuples travailleurs[227].

1.2.3 La dynastie JIN 金 – Le régime « Meng anmouke »

Le régime *Meng anmouke*[228] correspond à une organisation politique et militaire de l'ethnie Jürcen (en anglais : Jurchen people ; en pinyin : Nü Zhen 女真) qui est née pendant le règne de la dynastie JIN 金[229]. Au fil du temps, ce régime contribue progressivement à

---

[223]梁励，《中国古代地方行政区划沿革述论》，江苏教育学院学报，2010 年 1 月第 1 期。 LIANG Li, *L'Histoire de la division administrative chinoise ancienne*, Journal of Jiangsu Institute of Education Social Science, janvier 2010, n° 1, p. 82-87.

[224]石约翰，《封建、郡县与中国传统》，安徽史学，2002 第 3 期。 SHI Yuehan, *La féodalité, la région et les départements et la tradition chinoise*, Revue Anhui Histoire, n° 3, 2002, p. 2-10.

[225]La mise en place des régions et départements affecte une série d'autres réformes de Qin Shi Huang, en particulier les réformes économiques. Les matériaux, les forces humaines, les finances nationales et les ressources financières sont unifiés ce qui permet d'accomplir un nombre important de nouveaux grands projets nationaux jusque-là inimaginables, telle la construction du canal qui ouvre le sud au nord ou la fameuse construction de la Grande Muraille, etc. Cela aurait été impossible pour un petit royaume.

[226]Pour des raisons d'équilibre, l'empereur avait déployé un grand nombre de personnes vers les régions périphériques. La technologie, la culture et la production intérieures ont été importées pour développer une frontière propice, améliorer les échanges entre chaque ethnie et promouvoir un grand pays comme la Chine multiethnique.

[227]冉光荣，《初秋战国时期郡县制度的发生于发展》，四川大学学报第 1 期。 RAN Guangrong, *Le régime des régions et des départements – Ses débuts et son évolution*, Revue de l'Université de Sichuan, n° 1, 1963, p. 17-44.

[228]En chinois : 猛安某克制度。

[229]La dynastie JIN (1115-1234) a dirigé la Chine du Nord-Est. Elle a été fondée par le peuple Jürcen et a pris fin avec l'invasion des Mongols de Gengis Khan. Elle a cohabité avec la dynastie SONG du Sud.

l'organisation administrative locale. Faisant partie des cellules sociales de base, les hommes de chaque foyer se consacraient quotidiennement à la production et partaient en expédition militaire quand l'empereur leur en donnait l'ordre. Ce régime, qui couple le rôle d'agriculteur à celui de soldat, fut nécessaire au développement de la société JIN. Il résulte d'une période historique particulière.

À l'origine, c'était un régime d'union tribale. *Meng* signifie l'unité tribale de la ligue d'ethnie Jürcen ; *Anmouke* est le représentant du clan, donc l'unité de clan : c'est à la fois une organisation communautaire locale et une organisation militaire[230]. Plus tard, l'État JIN s'est établi et la dynastie JIN est tout de suite apparue. Cette organisation représentait également l'unité de production et l'unité administrative locale (d'où les fonctions se présentant en trinité : militaire, production et administration)[231]. Grâce au progrès social, à l'utilisation d'outils en fer et au développement de l'agriculture, la société Jürcen a émergé des foyers individuels alors que la différenciation des classes sociales se mettait en place, la désintégration du système de clan a produit l'organisation du village rural, qui se basait sur le territoire sans dépendre d'aucune parenté. Les *Meng anmouke* militaires se sont rendus aux villages pour donner naissance à un corps administratif local appelé régime Meng anmouke[232]. Il reflète l'intégration des agriculteurs et des soldats dans l'unité institutionnelle. Il fut l'un des régimes les plus économiques et efficaces pour maintenir l'esprit d'organisation

[230]Ce régime est progressivement devenu une organisation militaire conférée aux nobles. Enfin, elle a développé une aristocratie militaire.

[231]张博泉，《论金代猛安某克制度的形成、发展及其破坏的原因》，吉林大学学报，1961 年第 1 期。ZHANG Boquan, *Le nom de Meng anmouke sous la dynastie JIN – Une des raisons pour la formation du régime ainsi que du développement et de sa destruction*, Revue de l'université de Jilin, n° 1, 1961, p.39-50.

[232]《金史》第 48，57，128 卷。*L'Histoire de JIN* (vol. 48, 57, 128) est un texte historique chinois qui détaille l'histoire de la dynastie JIN fondée par les Jürcens dans le nord de la Chine. Il a été compilé par l'historien de la dynastie YUAN et le ministre Toqto'a.

des ethnies avec des forces productives peu développées, des contradictions de classe relativement peu intenses et des écarts de richesse peu apparents.

Le régime Meng anmouke est officiellement établi par le souverain JIN Taizu 完颜阿骨打 en même temps que la dynastie JIN. 300 foyers font un Meng et 10 Mengs font un anmouke[233]. Le foyer était utilisé comme une unité générale de contrôle des fonctions militaire et administrative, ce qui entraîna une division administrative d'un point de vue géographique. Dans le processus d'expansion du territoire, surtout vers le sud de la Chine, le souverain JIN appliqua également ce régime unique de Jürcen à tous les peuples conquis, y compris les peuples Khitan, Han et ainsi de suite. La formation d'une civilisation et le développement d'un régime prennent du temps. Le régime Meng anmouke aidera l'ethnie Jürcen à se mélanger aux autres ethnies, ce qui permit de facilement contrôler les autres peuples[234]. Dans les circonstances normales, les empereurs JIN étendirent le régime Meng anmouke pour administrer leurs nouvelles conquêtes, tout en renforçant la centralisation. Les divers corps administratifs locaux assurent non seulement à temps partiel leur fonction militaire, mais aussi celle de gouverner en fournissant le chef local, le fonctionnaire de contrôle ou magistrat, etc. Cependant, au sud de la Grande Muraille, sur le territoire de l'ethnie HAN, la culture Han et l'économie ont déjà été fortement développées. Il est alors difficile de promouvoir ce régime, car il ne convient pas à la situation réelle. Ainsi, pendant toute la durée de la dynastie JIN, le régime Meng anmouke a coexisté avec le régime de HAN de la même époque (dynastie SONG du sud). Il faut noter cependant que le chef de Meng anmouke a un statut supérieur à celui du chef d'un département HAN et parfois certaines tâches dirigeantes se chevauchent[235]. En raison de cette confusion, en 1134, le souverain JIN abolira le droit d'utiliser le régime Meng anmouke à d'autres ethnies. Ce régime fut donc réservé aux peuples Jürcen, le Meng anmouke restant le seul organe local pour les contrôler et ce dans l'idée de récupérer le pouvoir militaire aux Jürcen[236]. Le renforcement du régime s'accompagna également d'immigrations, organisées collectivement par l'autorité centrale. Ensuite, le souverain JIN classera trois niveaux de Meng anmouke.

---

[233]《金史》第 44 卷。L'histoire de JIN, vol 44.

[234]杨勇、金宝丽，《谈金代女真族猛安谋克制的变迁》，黑龙江农垦师专学报，2002 年第 4 期。YANG Yong et JIN Baoli, *La transformation du régime Meng anmouke de la dynastie JIN*, Journal de Heilongjiang Nonken normal collègue, n° 4, 2002, p. 18-20.

[235]*Ibid*.

[236]白玉奇，《大金帝国》第一部，黑龙江人民出版社，1997。 BAI Yuqi, *L'Empire JIN*, maison d'édition Heilongjiang renmin, 1997.

À un stade ultérieur, ce régime a rencontré de nombreuses crises. Les principales raisons sont les suivantes : quand les peuples Jürcen entrent dans le territoire Han, ils s'appuient sur le pays en perdant l'esprit travailleur ; ils dépensent beaucoup mais ne veulent pas se consacrer à l'agriculture ; louant les terres aux Han, leurs revenus directs sont réduits, d'où l'apparition d'un écart de richesse ; la distribution des terres n'est pas juste ; les pénuries de main-d'œuvre s'ajoutent aux souffrances des guerres, entre autres. Au moment où l'armée mongole attaque, aucun soldat ne peut être utilisé, le régime Meng anmouke n'existe plus que de nom : ses fonctions administratives et militaires conjointes disparaissent[237].

Les raisons pour lesquelles le régime Meng anmouke décline sont les suivantes : Le régime n'est pas adapté aux changements qui ont eu lieu dans les relations foncières et les rapports de classe ; une forte baisse des compétences dans le combat militaire, trop d'officiers et moins de soldats sont à l'origine d'une armée déséquilibrée, de responsables militaires riches et de soldats pauvres issus du peuple ce qui affaiblit la cohérence de l'ensemble ; des rebellions se produisent à la fin de la dynastie[238]. Si le régime Meng anmouke n'a pas perduré dans l'Histoire, il nous donne toutefois une illustration d'un type d'organisation locale pour les minorités.

1.2.4 La dynastie YUAN 元 – Le régime provincial 行省制

Le régime administratif local de la dynastie YUAN est une part importante dans l'histoire du régime local chinois. En tant qu'ethnie minoritaire, la dynastie mongole établira un régime administratif local, qui hérita d'une part de l'ancienne dynastie centrale de l'ethnie HAN, et d'autre part conserva l'ancien régime traditionnel mongol. En créant une hiérarchie ethnique et une discrimination ethnique[239], cette dynastie aura des caractéristiques propres très

---

[237]《金史》第 55 卷。*L'histoire de JIN*, vol 55.

[238]杨勇、金宝丽，《谈金代女真族猛安谋克制的变迁》，黑龙江农垦师专学报，2002 年第 4 期。YANG Yong et JIN Baoli, *La transformation du régime Meng anmouke de la dynastie JIN*, Journal de Heilongjiang Nonken normal collègue, n° 4, 2002, p. 18-20.

[239]Afin de maintenir les privilèges ethniques souverains, conformément à l'ordre de la soumission et de la composition ethnique de la Mongolie, la population du pays est divisée en quatre catégories. Les Mongols ont

particulières[240]. Ce régime a marqué le début de la création de la province. La dynastie YUAN a commencé à instaurer ce nouvel échelon dans les divisions administratives, à la suite duquel toutes les dynasties ont suivi le chemin tracé. Même si le nom de l'échelon a varié, l'essentiel subsista jusqu'à aujourd'hui.

La dynastie YUAN est à l'origine d'une période majeure qui entraîne des changements fondamentaux dans l'histoire du régime administratif local de la Chine. Elle combine le régime administratif local des anciennes institutions locales des dynasties précédentes[241] tout en instaurant un régime original multi-niveaux d'administration locale[242]. Les Mongols sont nomades et ils ne disposent pas d'un système normatif élaboré. Ils ont donc repris les différents systèmes qui existaient dans les territoires conquis, en les mélangeant à leurs coutumes pour former leur propre régime. Pour cette raison, la gestion locale des différents niveaux de la dynastie YUAN est très compliquée, à cause non seulement des multiples hiérarchies, mais aussi de la complexité qui régit les relations entre ces niveaux locaux.

Toutefois, pour la dynastie YUAN, ce régime a été un moyen de renforcer le pouvoir impérial d'une Chine qui a la plus grande extension géographique de toutes les époques. Le fondateur de la dynastie YUAN, Kubilaï, a importé l'organisation des dynasties établies par les peuples HAN, donc celle de « Zhong Shu 中书 (省) » dans la cour mongole[243]. Le Premier ministre de « Zhong Shu 中书(省) » a été envoyé dans les territoires locaux assez fréquemment pour s'occuper de leurs affaires. Il ne s'agissant toutefois qu'une mission

---

le plus haut niveau et jouissent le plus de privilégiées. Les hautes fonctionnaires sont également réservées aux mongols. 朱寒冬，《元代地方行政制度特点发微—读元代地方行政制度研究》，安徽大学学报，2002 年第 2 期。Zhu Handong, *Le caractères du régime administratif local de la dynastie YUAN – après la lecture du livre 'étude sur le régime administratif local sous la dynastie YUAN',* Revue de l'Université Anhui, 2002, n° 2, p. 115-117.

[240]*Ibid.*

[241]La Mongolie des khans unifiée n'a initialement pas de provinces. En 1215, la Mongolie élimina la dynastie JIN, puis, en suivant l'exemple de la dynastie JIN, a établi sa première province. L'ancienne capitale de JIN était devenue la capitale de la province qui appartient à des organismes militaires locaux non sédentaires. Au début de l'expédition militaire mongole contre la dynastie des peuples Han (après trois générations Mongol Khan a complètement éliminé la dynastie des Song), les dirigeants mongols ont commencé à prêter attention à généraliser cet échelon d'administration locale. Par conséquent, les chiffres des provinces sont en augmentation

明宋濂，元史(卷 2)太宗纪。北京：中华书局，1976 年。 Dynastie MING, SONG Lian, *L'Histoire de YUAN, vol 2, L'empereur Taizong*, Pékin : Zhonghua Book Company, 1976, p. 19-34.

[242]*Ibid.*

[243]En Mongolie, Kubilaï Khan en tant que représentant de la noblesse préconise le style Han. Il en résulte que les Mongols prennent comme modèles les organisations bureaucratiques et militaires de type HAN pour gouverner le pays tout entier.

temporaire le ministre se voit retirer cette charge une fois la mission accomplie. Plus tard, avec l'augmentation de la superficie du territoire de la dynastie YUAN, la province devient progressivement une institution locale directement sous le « Zhong Shu 中书(省) ». On parle alors d'un organe répondant au pouvoir exécutif de « Zhong Shu 中书(省) » ou de la devise 'le Zhou Shu qui se déplace dans les territoires locaux'[244]. Après la réunification du pays, un régime de gouvernement local assez développé s'établit rapidement avec la création de onze provinces au total[245]. Il est intéressant de remarquer qu'à cette époque, la province est à la fois soumise à l'autorité centrale et l'organe administratif suprême local. Au regard de son évolution à long terme, ses fonctions vont englober les affaires militaires, civiles et financières de l'unité locale.

La province caractérise le régime. L'organe exécutif est le « Zhong Shu Sheng 中书省 », directement responsable auprès de « Zhong Shu 中书 ». Les provinces exercent l'ensemble des pouvoirs administratif, militaire et judiciaire. Leur chef est placé sous la direction du « Zhong Shu » tout en jouissant d'une certaine indépendance. Concrètement, le chef de la province a des pouvoirs précis : le recouvrement des recettes et l'engagement des dépenses dans la circonscription de la province[246]. Il est à noter que chaque province a le droit de participer et de discuter de la fiscalité du gouvernement local inférieur, c'est-à-dire des montants et des méthodes de collecte ainsi que d'autres affaires locales qui concernent les propriétaires fonciers. Elle supporte aussi les charges militaires au sein de sa circonscription[247]. Précisons qu'à l'échelon de la province, il existe un service militaire de

[244]Parce qu'à cause de sa très vaste surface, l'empereur ne pouvait pas diriger directement les niveaux départementaux et communaux. La situation réclamait une nouvelle division administrative et l'administration provinciale avait été fondée avec pour fonction de représenter le pouvoir central auprès des peuples locaux, portant assistance à l'empereur pour une domination plus efficace.

[245]Dans ce cadre, chaque province dispose encore de trois ou quatre échelons d'organes administratifs locaux.

[246]Quant aux recettes, la tâche principale consiste dans le contrôle de l'impôt provincial ainsi que des réserves dans les domaines du grain, du sel, du vin, de l'or et de l'argent. Cela vise aussi les artisans de la construction, du transport de l'eau et de l'entreposage ainsi que d'autres secteurs d'activité commerciale. Dans ces domaines, la province a des pouvoirs de contrôle, de gestion et de direction etc. Quant à l'engagement des dépenses, il s'agit principalement de contrôler les unités subordonnées chargées des dépenses locales, leurs dépenses publiques et le trésorier public. Ces aspects sont strictement réglementés.

[247]En dehors de l'armée mongole centrale stationnée directement sur le plan local, l'armée des Hans et les nouvelles armées dans les différentes provinces sont commandée par le chef de la province. Le chef de la province est d'abord délégué par l'autorité centrale, ensuite avoir une autorité sur ses troupes. Ainsi il peut, sous certaines conditions, être partiellement impliqué dans la mobilisation des officiers subalternes, les envoyer en mission et les punir. Le chef provincial répond également au centre et doit donc approvisionner le contingent militaire de son territoire tout en étant responsable des dépenses militaires permanentes et temporaires.

longue durée, un état-major de l'armée et des services d'approvisionnement de l'armée : La province est ainsi le seul niveau local qui détient officiellement une puissance militaire relativement importante.). La province a également la charge de la gestion du gouvernement local[248]. Elle a enfin la charge de la justice et de la prison, de la rectification locale du transport de l'eau, de la mise en place des stations de poste, de la fabrication artisanale, de la conservation de l'eau, de la lutte contre la famine et d'autres domaines[249].

Nous pouvons voir que le régime provincial de la dynastie YUAN présente un double système juridique chinois issu à la fois des Mongols et des Hans qui peut être qualifié de nouveau régime d'une ère progressiste. La province a une double nature juridique : Elle est à la fois le représentant de l'État et celui du pouvoir local. La centralisation (déconcentration) et la décentralisation[250] coexistent ainsi. Il en résulte que le pays maîtrise efficacement la situation puisque les pouvoirs au niveau de la province sont fortement réglementés et contrôlés. Il n'a pas de phénomène séparatiste local. Soulignons que pour la Chine d'aujourd'hui, ce régime de la province est toujours une valeur de référence et un symbole[251].

L'installation de ce régime répondait au besoin de diriger une surface étendue pour consolider ensuite l'unification d'un pays multinational. Grâce aux provinces qui dépendaient de « Zhong Shu » et avaient des relations proches de l'autorité centrale, la centralisation progressa rapidement. Cette réforme, importante dans l'histoire politique de la Chine, influença foncièrement et profondément les générations futures. Le régime provincial est né de la structuration du pouvoir partagé entre les autorités centrale et locales pendant le processus de développement et de croissance nationale qui doit constamment s'ajuster et s'améliorer. La mise en œuvre du régime provincial voit renforcer la centralisation de la

---

[248]D'abord il y a le contrôle administratif sur l'appareil administratif local qui lui est subordonné. Il gère les affaires publiques et en tant que chef de la province, il a le pouvoir de gouverner et peut à ce titre ordonner les travaux de construction de route, des défrichements par les troupes stationnées en garnison aux frontières, etc. Ensuite, le chef de la province a le pouvoir de direction et de nomination les officiers subalternes.

[249]李治安，《行省制度研究》，天津：南开大学出版社，2000 年。LI Zhian, *Recherche sur le régime provincial sous la dynastie YUAN*, Tianjin : Nankai University Press, 2000.p. 15-65.

[250]La décentralisation porte principalement sur les pouvoirs en matière d'économie et de finance et dans une moindre mesure sur les pouvoirs administratifs, juridiques ou militaires. 李治安，《行省制度研究》，天津：南开大学出版社，2000 年。LI Zhian, *Recherche sur le régime provincial sous la dynastie YUAN*, Tianjin : Nankai University Press, 2000.

[251]乌云高娃，《元代行省制度之现代价值》，西部蒙古论坛，2011 年第 1 期。WU Yungaowa, *La valeur moderne du régime de la province de la dynastie YUAN*, Journal de l'étude de la Mongolie de l'Ouest, 2011, n° 1, p. 40-44.

dynastie YUAN, à la fois en stimulant l'unité nationale et l'intégration ethnique et en prévenant efficacement les indépendantismes locaux. Il a su résoudre avec un succès relatif les lacunes des anciennes dynasties et a eu une influence positive pour les suivantes.

1.2.5 Le régime « Tu Si 土司 »

Le régime « Tu Si » se réfère au nord-ouest et au sud-ouest de la Chine, qui comprend des zones de minorités ethniques. Il illustre la mise en œuvre d'un système administratif local au gré des politiques utilisées par les dynasties successives pour dominer ces régions de minorités ethniques. Les chefs de minorité pratiqueront une gouvernance indirecte dans les régions de minorités ethniques, c'est donc un régime d'administration locale à l'échelle régionale. Ce régime commença à partir de la dynastie YUAN et traversent les dynasties MING et QING. Il se prolonge jusqu'à la fin de la République de Chine. De nos jours, le régime des minorités ethniques présente encore des aspects propres à cette tradition.

Le « Tu Si »[252] représente sur le plan officiel une bureaucratie des minorités ethniques, appartenant à deux systèmes centraux civil et militaire. Le chef de cet organe est le Tu Guan 土官. La dynastie YUAN a instauré trois niveaux d'administration locale allant de pair avec la nomination du chef des minorités comme gouverneur local, une fonction qui était héréditaire. La dynastie MING a prolongé ce régime et l'a fortement institutionnalisé. Le même mode de direction était appliqué sur ces territoires avec leurs propres traditions et leur droit coutumier : Le pouvoir central n'intervenait donc pas dans les affaires locales[253]. En échange, le Tu Si doit payer des tributs et des taxes à échéance. La structure interne du Tu Si ressembla de plus en plus à l'administration locale générale. Les systèmes administratifs du continent sont fondamentalement les mêmes. En fait, le régime est devenu un échelon

[252]En effet, le régime exista d'abord chez les minorités ethniques, mais il n'y a pas eu d'utilisation directe officielle du mot 'Tu Si' jusqu'à la dynastie MING en 1566. En revanche, ses 'responsables locaux ou chefs locaux des minorités ethniques' originels apparaissent en chinois 'Tu Guan 土官'déjà en juin 1406. MING Shilu 明实录, Les Annales impériales des empereurs MING (1368–1644), 谢贵安，《明实录》研究述要，臺北：文津出版社，1995 年。Comp. de manière générale : Xie Guian, *Étude sur le MING Shilu 明实录*, Taibei, Wenlv Presse, 1995.

[253]于玲，《土司制度新论》，中国民族学院学报，1997 年第 4 期。Yu Ling, *Le Régime de Tu Si. Des nouveaux points de vue*, Journal d'Institut chinois des ethnies, 1997, n° 4, p. 72-76.

d'administrateurs locaux nommés par l'empereur[254]. Ce régime est également inscrit dans les lois de la dynastie MING[255]. Comme la fonction de chef d'ethnie minoritaire était héréditaire à l'origine, sa transplantation dans le régime Tu a progressivement fait que cet agent local (gouverneur local) du régime Tu Si était d'office admis par l'autorité centrale. Le successeur d'un gouverneur local doit formuler une demande à la cour (c'est-à-dire à l'autorité centrale) et n'entre en fonction qu'après avoir été officiellement reconnu[256]. Le Tu Guan (donc le chef de l'organe local) paye les tributs et les taxes tous les trois ans, puis tous les cinq ans[257]. Toutefois, les Tu Si peuvent obtenir une récompense de la cour. En principe toutefois, le pouvoir central ne dispense pas de salaire aux Tu Guan. Ceux-ci ont le pouvoir de prélever certaines taxes aux peuples dont ils sont compétents et qui ne doivent pas être remises à l'État. Les Tu Guan locaux n'existe pas seulement pour maintenir la loi et l'ordre au sein dans leur circonscription, ils ont aussi des fonctions guerrières, notamment la levée le de soldats pour soutenir l'armée nationale[258].

Il arrive que les dirigeants de la dynastie MING profitent des différends nés au moment de la succession pour remplacer dans cette hypothèse certains aspirants par d'autres fonctionnaires[259]. Cela a généré une résistance Tu Si qui est allée jusqu'à la rébellion de deux "Tu Si". Mais le gouvernement impérial envoya des troupes pour réprimer ceux-ci. L'autorité centrale décida alors d'introduire un échelon local supérieur composé de fonctionnaires HAN

---

[254]*Ibid.*

[255]《明世宗实录》(卷 110，112)。北京：中华书局，1976 年。 Comp., de manière générale : *L'Histoire de MING Shizong (livre officiel de gouvernement),* vol. 110 et 112, Pékin, Zhonghua Book Company, 1976, p. 19-34.

[256]Il est nécessaire de présenter un tableau généalogique de la famille. La succession se passe souvent entre père et fils, principalement conforménet au mode de la primogéniture, mais aussi parfois entre frères. En cas d'absence d'héritier, l'héritage au profit d'une femme peut s'analyser comme le point de depart donnant naissance à des femmes leaders. 谷口房男 (日) 著，杨勇，廖国一 翻译，《土司制度论》，百色学院学报，2007 年第 3 期。 Fusao Taniguchi (Japon), trad. Yang yong et Liao Guoyi, *Essai sur le régime Tu Si,* Journal de l'Université Baise, 2007, n° 3, p. 26-28.

[257]Cette disposition n'a pas été strictement respectée, des documents historiques montrent de nombreux exemples de pénalités en cas de retard ou d'impayés. 谷口房男 (日) 著，杨勇，廖国一 翻译，《土司制度论》，百色学院学报，2007 年第 3 期。Fusao Taniguchi (Japon), trad. YANG yong et LIAO Guoyi, *Essai sur le régime Tu Si,* Journal de l'Université Baise, 2007, n° 3, pp. 26-28.

[258]*Ibid.*

[259]改土归流 : Ce terme est utilisé pour la réforme vis-à-vis de Tu Guan. Il s'agit de prendre les officiels de l'ethnie Han, appelé Liu Guan 流官 pour remplir les Tu Guan, afin de contrôler et gouverner les territoires des minorités ethniques. 于玲，《土司制度新论》，中国民族学院学报，1997 年第 4 期。YU Ling, *Le Régime de Tu Si. De nouveaux points de vue,* Journal d'Institut chinois des ethnies, 1997, n° 4, p. 72-76.

pour diriger ce qu'il restait du régime « Tu Si » dans ces régions[260]. Au cours de la dynastie QING, l'empereur Kang Xi 康熙 dut pacifier trois grandes rébellions du Sud, ce qui créa les conditions favorables pour un « changement des Tu Si ». Ensuite, en 1726, son fils Yong Zhen 雍正 envoya un grand nombre de hauts fonctionnaires dans les régions du Yun Nan 云南, Guang Xi 广西 et Si Chuan 四川 pour remplacer les Tu Guan. Leur puissance s'est alors considérablement affaiblie[261].

Le régime de Tu Si repose sur une administration locale en deux parties, un système civil et un système militaire. Les fonctionnaires du gouvernement Tu Si, sélectionnés parmi les populations autochtones locales (originaires d'une minorité ethniqu, ou ayant appartenu à l'ethnie Han, puis convertis) et dotés d'une fonction plus importante, sont les Tu Guan. Les autres auxiliaires officiels de l'ethnie Han sont appelés Liu Guan 流官. Cette mise en place des administrations locales dans les régions des minorités correspond à un système politique de gouvernement indirect. Grâce à celui-ci, l'autorité centrale de l'ancienne Chine réalise parfaitement la domination directe des minorités frontalières. Jusqu'à la République de Chine, un grand nombre de Tu Guan a été remplis par des Liu Guan, occupés par les officiels Han : les régions sous le régime Tu Si étaient réellement des régions Han. La nouvelle Chine communiste réprimera officiellement ce régime en 1956.

Ce régime est efficace pour les dirigeants chinois de l'époque qui cherchaient à élargir leur territoire et étendre la civilisation chinoise pour développer durablement une Chine multi-ethnique. En effet, il est l'un des régimes locaux qui marquera l'histoire de la Chine. Les territoires frontaliers de la Chine n'ont jamais été divisés par les pouvoirs séparatistes. Depuis lors, consolidant la défense, la stabilité sociale et le développement régional ont continué sans obstacle[262].

---

[260]Cet événement est ce qu'on appelle le "changement de Tu Si". Le chef était alors choisi par l'autorité centrale. Mais toutes les autres régions minoritaires fonctionnaient encore normalement conformément au régime "Tu Si".

[261]阴萌，关于土司制度研究问题，《西南民族大学学报》2015 年第 3 期刊。Yin Meng, *Les questions de recherche sur le régime de Tu Si*, Journal de l'Université sud-ouest des ethnies, 2015, n° 3, p. 1-4.

[262]于玲，《土司制度新论》，中国民族学院学报，1997 年第 4 期。Yu Ling, *Le Régime de Tu Si. De nouveaux points de vue*, Journal d'Institut chinois des ethnies, 1997, n° 4, p. 72-76.

1.2.6 Le régime des « 八旗 Huit Bannières »

Ce régime fut établi par la dynastie QING en 1615, avant leur entrée donc dans la capitale Pékin. Il traverse toute l'histoire de la domination QING. S'il apporte des contributions importantes à la dynastie QING au regard de son ascension et de son unification nationale, il laissait présager de son déclin et sa disparition[263].

Il était l'organisation sociale de base pour les mandchous de la dynastie QING. Le roi Nurhachi a unifié les peuples Jürcen (une ethnie minoritaire devenu les mandchous par la suite), il a établi le jaune, blanc, rouge, bleu pour quatre bannières en 1601. Symboles de l'organisation militaire, ces troupes sont dirigées par les nobles (la plupart sont issus de familles royales) pour la guerre ou la production agricole. Ensuite, pour répondre aux besoins de développement social, le roi ajouta quatre autres bannières[264] pour un total de huit bannières. Son fils a établi les huit bannières mongoles et les huit bannières Han, la configuration était exactement la même. Tout Mandchou, homme ou femme, appartenait à une bannière et cette appartenance était héréditaire. Les huit bannières peuvent assumer également les tâches administratives, telles que notamment la répartition des terres, la gestion des biens immobiliers, l'administration de la justice et le paiement des salaires.[265] Elles vont non seulement jouer un rôle important dans l'armée, mais aussi dans les fonctions de l'administration et de la production. Il s'agit aussi d'organisations sociales d'intégration des soldats et des agriculteurs[266].

---

[263]柴彬彬，《简论清代八旗制度的兴衰》，《沧桑》，2011 年第 5 期。Chai Binbin, *Sur la montée et la chute du régime des Huit Bannières,* Revue Vicissitudes, 2011, n° 5, pp. 23-26.

[264]Si les quatre bannières ajoutées ont les mêmes quatre couleurs d'origine, le drapeau devient un pentagone avec un bord de cercle inséré qui permet de se distinguer des quatre bannières d'origine arborant un drapeau de couleur unie en forme carrée.

[265]ELLIOT Mark C.: *The Manchu Way: The 8 Banners and Ethnic Identity in Late Imperial China,* Stanford, Stanford University Press, 2001, pp. 330-334.

[266]支运亨，《八旗制度与满族文化》，沈阳：辽宁民族出版社，2002。Comp., de manière générale : Zhi Yunting, *Le Régime des Huit Bannières et la culture mandchoue*, Shenyang, Éditions Liaoning, 2002.

Cette organisation structura profondément l'organisation de l'État mandchou[267]. Les bannières militaires étaient organisées hiérarchiquement : la plus petite unité 佐领 Zuoling est composée de 300 hommes ; cinq Zuoling font un 参领 Canling ; cinq Canling font une bannière. Les bannières étaient en quelque sorte des castes. Leurs devoirs ou privilèges sont strictement réglementés : les soldats des bannières étaient regroupés dans 18 villes mandchoues ; il leur était interdit de prendre un autre métier que celui de soldat ou de fonctionnaire ; ils bénéficiaient de quotas et de critères d'admission différents lors des examens ; ils étaient à l'abri des poursuites judiciaires ordinaires ou de la torture ; ils conservaient malgré tout la main haute sur les postes les plus importants, encadrant ainsi les armées, entre autres.[268]

Ce régime a permis à la société mandchoue de progresser et se développer. Le régime fournit à ses membres mandchous une source stable de subsistance et garantit efficacement la sécurité, le confort, une promotion plus facile, ainsi qu'un traitement plus favorable. Adopter des attitudes compatibles et absorber la culture avancée des autres nations, tolérer ensemble les différents éléments ethniques, améliorer considérablement les qualités des bannières culturelles, tous ceux ont peu à peu forgé une sorte de conscience située entre la conscience nationale et la conscience ethnique, élevée à l'esprit du patriotisme. Mais après l'établissement de l'empire QING, les conditions de vie se sont améliorées : de nombreux privilèges ayant été instaurés, la condescendance s'installe chez les Mandchous, les coutumes nomades deviennent inutiles, l'indolence se généralise partout. La formation militaire n'a plus d'intérêt, le matériel militaire n'est pas entretenu, les fonds militaires sont détournés ou mal dépensés, combinés à toutes les guerres désastreuses de la fin de la dynastie QING : le régime de bannière va décliner doucement[269].

---

[267]Comp., de manière générale: ELLIOT Mark C., *The Manchu Way: The Eight Banners and Ethnic Identity in Late Imperial China*, Stanford: Stanford University Press, 2001.

[268]*Ibid.*

[269]柴彬彬，《简论清代八旗制度的兴衰》，《沧桑》，2011 年第 5 期。Chai Binbin, *Sur la montée et la chute du régime des Huit Bannières*, Revue Vicissitudes, 2011, n° 5, p. 23-26.

2. L'ancien régime d'inspection

Le régime d'inspection joue un rôle important dans l'administration de l'État. L'autorité centrale l'utilise souvent pour contrôler les pouvoirs locaux. De plus, en tant que service déconcentré, son rôle principal est d'inspecter et surveiller les pouvoirs locaux.

Le système du contrôle administratif apparaît très tôt en Chine : à l'ère pré-QIN on trouve déjà ce type d'institutions. Théoriquement, l'évolution du système de contrôle administratif peut être divisée en trois étapes : la mise en place pendant les dynasties QIN et HAN ; le renforcement et l'aboutissement pendant les dynasties Trois Royaumes 三国, Wei Jin 魏晋南北朝, SUI et TANG 隋唐 ; la concrétisation sous la dynastie QING 清[270].

La dynastie QIN a instauré un censeur officiel de l'autorité centrale comme l'un de ses trois ministres. Vice-ministre, il est placé sous l'autorité du Premier ministre. Muni du pouvoir de secrétaire exécutif, les rapports des ministres et des hauts fonctionnaires lui étaient remis ; il transmettait les ordres de l'empereur et inspectait les fonctionnaires ; il aida notamment l'empereur à accuser les hauts fonctionnaires[271].

Sous la dynastie HAN, l'empereur a divisé l'État en treize grandes préfectures comme zones à inspecter. Chaque préfecture avait son propre inspecteur. Cet agent n'avait pas une position supérieure, mais il représentait l'autorité centrale quand il patrouillait et il avait le pouvoir de surveiller les feudataires et les hauts fonctionnaires locaux. À la fin de cette dynastie, cet inspecteur est devenu préfet à la tête d'une préfecture et a progressivement obtenu des pouvoirs administratifs et militaires[272]. Il a fini par devenir le véritable gouverneur local ce qui entraîné la perte du rôle d'institution de contrôle des pouvoirs locaux. Les

---

[270]楊鴻年; 歐陽鑫. 《中國政制史》. 武漢大學出版社. 2005-08. Yang Hongnian et Ouyang Xin, *L'Histoire constitutionnelle chinoise,* Wuhan University Press, 2005-08, pp. 140 et 141.

[271]班固，《汉书—百官公卿表》 。Ban Gu (ayant vécu de 32 à 92), *Le Livre des Han (qui couvre l'histoire des Han occidentaux de -206 à 25), Tableau du nom des fonctionnaires* 《漢書（上下冊）（精）》，岳麓書社，2008 年 03 月。*Livre des Han* (t. 1 et t. 2), Éditions Yuelu, 2008.

[272]贾玉英，《中国古代监察制度发展史》 ，人民出版社，2004。Jia Yuying, *L'Histoire de l'évolution de l'ancien régime d'inspection chinoise*, Éditions Renmin, 2004, comp. de manière générale, le chap. 6.

préfectures devinrent une subdivision de l'administration locale et le régime initial de contrôle a disparu[273].

À la seconde période, les dynasties suivantes ont surtout scindé les tâches pour perfectionner ce régime. La dynastie SONG a instauré un agent dans toutes les régions qui inspectait le chef du pouvoir local et avait le droit d'en rendre compte directement à l'empereur. La dynastie YUAN a ensuite installé un censeur d'État au niveau de l'autorité centrale l'érigeant comme organe suprême d'inspection[274].

La dynastie MING a instauré plusieurs organes aux niveaux tant centraux que local. Au niveau central, il y a le « gardien en brocart et broderie »[275] et les « agents secrets »[276]. Le « gardien en brocart et broderie », choisi et dirigé par l'empereur, était chargé de la torture, la prison, la surveillance et l'inspection des actes illégaux des fonctionnaires et du peuple. Hors juridiction, les « agents secrets » étaient des espions dirigés par l'eunuque sous la direction de l'empereur. La dynastie QING a même développé le Code de contrôle le plus complet dans l'histoire de la Chine ancienne, sous l'appellation « Règlements impériaux relatifs au respect » adoptés au nom de l'empereur[277].

---

[273]*Ibid.*

[274]邱永明，《中国古代监察制度史》，上海人民出版社，2006。Comp., de manière générale, Qiu Yongming, *L'Histoire de l'ancien régime d'inspection chinoise,* Éditions Shanghai Renmin, 2006.

[275]锦衣卫 : Jinyiwei en pinyin. Il a été engagé en 1368 pour servir de garde du corps de l'empereur. Au fur et à mesure, une organisation militaire s'est développée et ce gardien a pu passer outre les procédures judiciaires dans les poursuites, avoir toute latitude en matière d'arrestation, d'interrogatoire et pour punir quiconque, y compris les nobles et les membres de la famille de l'empereur. Il a également été chargé de collecter les renseignements militaires sur l'ennemi et a participé à des étapes de planification de bataille. 《大明會典--卷之二百二十八<錦衣衛>》。Dynastie MINGR, *Chronique nationale officielle : Règlements du Grand Ming,* vol. 228 (collection en 5 tomes des règlements et procédures de la dynastie MING). Il a été reproduit en fac-similé à Beijing par les éditions Zhonghua Book Company en 1988.

[276]东厂 : Dongchang en pinyin. Corps privilégié d'inspection pendant la dynastie MING, il a été créé en 1420 et composé par des eunuques de confiance. Cette agence nationale de renseignement est la plus ancienne dans l'Histoire de l'humanité, ses filiales arrivaient jusqu'à la péninsule coréenne. Son pouvoir est au-dessus du Jinyiwei et il n'est responsable que devant l'empereur. Sans autorisation judiciaire, il peut facilement s'approprier les domaines de contrôle, ouvrant ainsi la pratique d'ingérence par les eunuques Ming dans les affaires intérieures. Cambridge: *History of China,* vol. 7, *The Ming Dynasty,* 1368–1644, part. 1 (éd. Frederick W. Mote and Twitchett), février 1988.

[277]李孔懷. 《中國古代行政制度史》. 三聯. 2007-04. Comp., de manière générale, Li Konghuai, *L'Histoire de l'ancien régime de l'administration chinoise,* Éditions Sanlian, 2007.

3. L'ancien régime de la sélection des fonctionnaires

La dynastie HAN a inventé un régime embryonnaire pour sélectionner les fonctionnaires. Il se basait sur la recommandation par l'administration exécutive au regard de la conduite morale, de la dévotion filiale (envers une personne âgée ou ses parents) et de l'aptitude – bien qu'elle prît souvent en compte l'appartenance à une grande famille. L'enrôlement par l'empereur pouvait également s'effectuer selon la recommandation des ministres[278].

La dynastie SUI a inventé le système de l'examen impérial, appelle le « Ke Ju 科举 », destiné à sélectionner le haut fonctionnaire lettré et éduqué dans la tradition de Confucius, mis au service de l'empereur de Chine, à l'issue d'une sélection rigoureuse et très limitée des meilleurs candidats[279]. Ce système fut très évolué sous la dynastie TANG et perfectionné sous les dynasties MING et QING.

Sous l'influence de la pensée confucéenne, la Chine a très tôt cherché à se doter de la meilleure administration possible, choisie sur la base de critères de compétence. C'est le système de Ke Ju qui sélectionnait à l'aide d'examens impériaux.

Pendant 1 300 ans (entre 605 et 1905), la haute administration impériale, tant centrale que provinciale, est tenue par une caste recrutée sur la base de concours extrêmement difficiles. Les examens impériaux ont plusieurs sujets, principalement dans les domaines de la politique, de la littérature et de l'histoire, mais aussi dans le domaine militaire. Les examens sont organisés tous les trois ans. Trois niveaux de jurys d'examen se superposent, au niveau le plus élevé, l'empereur est lui-même l'examinateur. Ce nouveau modèle apparaît comme le parangon de tous les systèmes de bureaucraties d'État, à la tête desquels de hauts

---

[278]錢穆著，《中國歷代政治得失》，香港，人生出版社，1955 年。Qian Mu, *Les Gains et les Pertes des anciennes politiques chinoises*, Hong Kong, Presse Rensheng, 1955, p. 16-30.

[279]張希清：《中國科舉考試制度》，北京：新華出版社，1993 年。Comp., de manière générale, Zhang Xiaing, *L'Ancien Régime de la sélection du fonctionnaire,* Pékin, Éditions Xinhua, 1993.

fonctionnaires de carrière sont recrutés pour leur mérite intellectuel et littéraire, formés techniquement à l'administration et constitués en élites étatiques vigoureuses et fermées[280].

Le système des examens impériaux marque un grand progrès dans la sélection des fonctionnaires. Il brise le monopole des familles honorables et des grands clans ; il élargit les origines du fonctionnaire ; il donne aux intellectuels des couches inférieures de la société la possibilité d'une ascension sociale ; il forme lui-même une grande partie de son personnel, répond aux besoins de l'État et à la nécessité de renforcer le pouvoir de l'État. Ce système va marquer les générations futures[281]. L'impact négatif du Ke Ju était essentiellement lié à la forme des examens dont les contenus étaient très rigides et les exigences formelles dépassaient les réelles compétences attendues. Qu'il s'agisse de réflexion ou de créativité, l'indépendance intellectuelle était très limitée[282].

§ 2. L'organisation des administrations locales et des autorités déconcentrées en Chine moderne et contemporaine

Après une longue période d'histoire féodale et monarchique, la Chine est entrée dans une nouvelle ère au début du XXe siècle. Le pays commença à chercher une voie démocratique lorsque l'organisation des administrations locales changea d'image et de rôle. Ce paragraphe décrit la nouvelle organisation des administrations locales et des autorités déconcentrées en Chine à cette nouvelle époque. D'abord, nous allons connaître la période de RDC (1), ensuite nous nous intéressons la période de RPC (2).

---

[280]王炳照、徐勇主編：《中國科舉制度研究》，石家莊：河北人民出版社，2002 年。Comp., de manière générale, Wang Bingzhao et Xu Yong, *La Recherche sur l'ancien régime de la sélection du fonctionnaire*, Shijiazhuang, Éditions Hebei Renmin, 2002.

[281]*Ibid.*

[282]王德昭：《清代科舉制度研究》，北京：中華書局，1984 年。 Comp., de manière générale, Wang Dezhao, *L'Ancien Régime de la sélection du fonctionnaire sous la dynastie QING,* Pékin, Zhonghua Book Company, 1984.

1. La construction de l'appareil administratif de 1912 à 1949 (le système démocratique)

La République de Chine (RDC) est établie le 1er janvier 1912, après la révolution lancée par le fondateur Sun Yat-sen (appelé « père de la nation » suite à son triomphe contre la monarchie et l'introduction d'une nouvelle ère démocratique en Chine), et Sun devint le Président provisoire de la République de Chine.

Sun préconisa la « séparation des cinq pouvoirs de l'État » à partir de 1905 devant la Tong meng hui 同盟会 (une société secrète de résistance clandestine contre la dynastie QING, créée par Sun et Song Jiaoren 宋教仁 le 20 août 1905 au Japon). Ensuite, le « projet de Constitution de la RDC »[283] confirma ce principe dans son chapitre 4, paragraphes 2 à 6. Le fonctionnement du régime étatique se compose donc de cinq corps gouvernementaux : le Parlement d'État, exerçant le pouvoir législatif ; l'Administration centrale, exerçant le pouvoir exécutif ; la Cour de cassation, exerçant le pouvoir judiciaire ; l'Institut des examens, responsable des examens (Ce pouvoir, créé par Sun, permit à l'État d'instaurer sa propre politique d'examen des fonctionnaires. L'État choisit les critères de sélection et évalue, ou destitue, ses fonctionnaires) ; l'Institut de surveillance, responsable du contrôle (Ce pouvoir d'État, créé par Sun, était chargé de surveiller tous les fonctionnaires, les cadres et le chef d'État pour lutter contre la corruption)[284]. Au niveau local, on distinguait trois échelons : la province, le canton et la commune. Les corps administratifs obéissaient aux ordres des niveaux supérieurs et étaient structurés selon leurs fonctions : l'économie, l'éducation, la culture, le transport, le sport, etc.[285]. Par ailleurs, Sun promettait une autonomie croissante en province au fur et à mesure que le nouveau régime s'installerait et serait renforcé. Sur le plan de la législation provinciale, on trouve l'Assemblée générale, dont les députés sont élus directement par les citoyens et le Sénat, dont les membres sont élus par les députés des

[283]Entré en vigueur le 5 mai 1936. Ce document de nature constitutionnelle, fonctionnant comme une Constitution, a permis d'attendre l'élaboration d'une véritable Constitution.

[284]孙中山，《五权宪法讲演录》，《国父全集》第三册，國立國父紀念館出版，第 240 页。Sun Yat-sen, *Conférences des cinq pouvoirs constitutionnels, Œuvres complètes de Sun Yat-sen*, vol. 3, version électronique, Musée national de Sun Yat-sen, p. 240.

[285]De même « le projet de constitution RDC » (chap. 5).

provinces. Les autres échelons fonctionnaient avec un système hiérarchique où chaque niveau supérieur dirige le niveau subalterne[286].

Mais il faut bien savoir que c'était une époque très particulière dans l'histoire de la Chine. Le gouvernement central et les pouvoirs locaux étaient en constante évolution. Les 2 500 années de l'Empire révolues, les pensées radicales s'installaient et la démocratie se réveillait : C'était une époque très agitée et mouvementée. Sun n'avait même pas eu le temps pour faire preuve de son talent et il a été déjà remplacé par le seigneur de guerre Yuan Shikai 袁世凯. Puis Yuan a réinstauré la monarchie et un autre personnage Zhang Xun 张勋 tenta de la redresser, mais ils échouèrent tous deux sans doute à cause du passéisme de leur objectif. La Chine plongea ensuite dans l'obscurité pendant quelque temps. La guerre naquit au Nord où trois provinces s'étaient soustraites à l'autorité du pouvoir central grâce à leurs seigneurs de guerre. Les provinces dirigées par un chef militaire, les provinces demandèrent l'autonomie totale, puis le régime du Guomindang empêcha le Parti de Sun de poursuivre dans cette première direction. La construction de l'appareil administratif parut alors impossible.

C'est avec son successeur Tchang Kaï-chek que la situation changea véritablement. Il a construit un État homogène et mis en pratique le régime de Sun, basé sur la théorie de « la séparation des cinq pouvoirs de l'État ». La séparation en trois niveaux des pouvoirs locaux caractérise la première période, passant à deux niveaux (province et canton) à cause des guerres. Mais cette séparation n'est que théorique car, en pratique, Tchang est un dictateur absolu[287]. Le régime de Sun ne parut guère efficace sous la gouvernance « centralisée » de Tchang, le pouvoir politique du pays est possédé par quatre grandes familles qui sont liées à

[286]胡春慧，从民国制宪史上看孙中山的五权宪法，纪念孙中山诞辰 140 周年国际学术研讨会文集（上卷），社会科学文献出版社，第 381— 391 页。Hu Chunhui, *L'Histoire constitutionnelle de la République de Chine-la Constitution des cinq pouvoirs de Sun Yat-sen*, Commémoration du 140e anniversaire de la naissance de Sun Yat-sen, International Symposium (vol. 1), Social Sciences Academic Press (China), p. 381-391.

[287]Tchang a progressivement centralisé tous les pouvoirs après son apparition sur la scène politique. Il n'a d'ailleurs pas hésité à assassiner des personnalités, y compris des communistes, pour arriver à ses fins.

李敖、汪榮祖，《蔣介石評傳》（合著），台北：商周，1995。Comp., de manière générale, LI Ao et Wang Rongzu, *Chiang Kai-shek Critical Biography*, Taibei, Presse Shangehou, 1995.

Tchang[288], 80 % des richesses appartiennent à ces quatre familles, laissant une population dans la pauvreté. Personne n'osait exécuter le pouvoir de contrôle[289].

Pour renforcer sa gouvernance, entre 1925 et 1949, il ajouta un organe administratif situé entre la province et le canton, appelé « l'office du contrôle local »[290]. Il s'agissait d'un organe qui était envoyé par l'administration centrale pour surveiller l'administration locale. Plus tard, l'office devint un niveau du pouvoir administratif à part entière et constitua l'un des niveaux de l'administration locale. Il se composait d'un commissaire de l'office assisté par deux à cinq adjoints, un secrétaire, un inspecteur et de quelques autres personnes. Le commissaire exerce le pouvoir administratif, il s'occupe de la recette locale et du budget, il publie les règlements, il surveille les finances, l'administration, les examens et les récompenses et sanctions des fonctionnaires, même la justice. Il a la direction du pouvoir local, convoque les réunions locales, contrôle les documents soumis au supérieur provincial. Par ailleurs, il est associé aux déplacements de la police, des agents de police en patrouille et de l'équipe de police de sécurité291. En juillet 1936, l'administration centrale promulguait « les règlements du commissaire de la surveillance administrative ». En 1941, elle promulguait « les mesures prévisionnelles de la fusion entre les commissaires et les commandants de sécurité au niveau de la province ». Après la Deuxième Guerre mondiale contre le Japon et la guerre civile menée contre les communistes, la Chine traversa une période de bouleversements. Des changements de l'administration centrale se produisaient régulièrement à quelques mois d'intervalle, ce qui entraîna des fusions ou des divisions en nombre au niveau des provinces. L'autorité centrale regroupait la circonscription des provinces fréquemment pour les accorder à la situation politique. Les appareils administratifs se sont donc modifiés sans cesse, jusqu'à l'établissement du gouvernement à Taïwan en 1949.

---

[288]C'est-à-dire trois sur quatre, dont la famille Tchang, la famille Song 宋 qui est en réalité la famille de sa femme, et la famille Kong 孔, la famille de son beau-frère. 李敖、汪榮祖《蔣介石評傳》（合著），台北：商周，1995。Comp., de manière générale : Li Ao et Wang Rongzu,, *Chiang Kai-shek Critical Biography*, Taibei, Presse Shangehou, 1995.

[289]*Ibid.*

[290]En chinois : 行政公署。

[291]郑保恒，《民国时期中国行政区划变迁略述（1912—1949）》，湖北大学学报，2000 年第 3 期。 Zheng Baoheng, *Les divisions administratives chinoises de la République de Chine (1912-1949)*, Revue de l'Université Hubei, 2000, n° 3, p. 88-92.

À Taïwan, si la construction de l'appareil administratif reprenait la théorie de SUN des cinq pouvoirs de l'État, les pouvoirs étaient encore très centralisés sous la direction de Tchang, jusqu'à l'époque de son fils, où la démocratie a vraiment vu le jour. Taïwan, construite exactement selon la théorie de SUN, est ainsi devenue une république démocratique.

2. La construction de l'appareil administratif actuel (système la République populaire de Chine)

La République populaire de Chine est établie le 1er octobre 1949 et cette nouvelle Chine se dresse avec force à l'est du monde. Comme l'appareil administratif est l'un des aspects les plus importants de la fonction de l'État, la nouvelle Chine s'est imaginé un nouveau système étatique qui lui est propre[292].

Nous parlerons ici de l'appareil administratif de la République populaire de Chine, dont l'élaboration a eu lieu sous un régime communiste. L'appareil administratif central est représenté par le Conseil des affaires de l'État de la RPC, et les appareils administratifs locaux correspondent aux gouvernements populaires locaux. Trois échelons coexistent : l'Administration du peuple provincial ; l'Administration du peuple municipal et l'Administration du peuple départemental. Il existe deux autres échelons administratifs qui sont des organes mineurs déconcentrés, donc sans personnalité juridique. Par ailleurs, contrairement à la terminologie française, l'échelon départemental se situe à un niveau inférieur par rapport au niveau municipal. Par la suite, il conviendra de présenter ces différents échelons, après avoir brièvement exposé l'historique de la construction de l'appareil administratif.

[292]LI Ge, *Brève histoire de la Chine contemporaine du système du gouvernement local,* Livre rouge du Parti communiste chinois, 2005, n° 6, p. 68-71.

2.1 L'historique de la construction de l'appareil administratif

Les structures actuelles de l'appareil administratif chinois trouvent leurs origines et leurs progrès dans l'Histoire. Après l'unification de tout le pays sous la dynastie QIN, la Chine se divisait en 36 régions qui appliquaient le régime de 'région et département'. Les fondations de l'ancien système administratif se caractérisaient par la centralisation. Depuis, la structure de l'appareil administratif a connu des changements, mais le principe de centralisation resta presque intact.

Concernant l'époque de la République populaire de Chine, établie en 1949, on distingue généralement quatre périodes[293] : une première période allant de 1949 à 1954, où l'Administration du peuple locale se présentait avec quatre échelons (la grande région, la province, le département et la commune) ; une deuxième période allant de 1954 à 1966, où l'Administration du peuple local se présentait avec trois échelons (la province, le département et la commune dénommée « communauté du peuple ») ; une troisième période allant de 1966 à 1976, incluant la fameuse « révolution culturelle », où tous les niveaux de l'administration locale ont été bouleversés, se réduisant seulement à la commission communiste de la révolution omnipotente et dont les assemblées locales ne pouvaient même pas être convoquées correctement ; la quatrième période allant de 1976 à nos jour, où l'administration locale est de nouveau répartie sur quatre échelons (la province, la municipalité, le département et le canton). Depuis la dernière révision constitutionnelle en 2015, l'autorité centrale tend vers une réforme visant seulement trois échelons, mais la base constitutionnelle n'est pas précise à cet égard[294]. En effet, la réforme cherche à simplifier le système et de le rapprocher au modèle international où souvent trois échelons se présentent, comme par exemple en France (avec la région, le département et la commune). Ce chantier est donc en cours et relève pour l'instant du domaine de la réflexion théorique sur l'administration locale.

---

[293]Li Ge, *Brève histoire de la Chine contemporaine et du système du gouvernement local*, Livre rouge du Parti communiste chinois, 2005, n° 6, pp. 68-71.

[294]L'article 13 de la Constitution de 1982 préconise trois échelons, mais le chapitre 5 permet encore à l'échelon du canton de disposer d'une assemblée populaire locale élue par suffrage, c'est donc un organe délibérant sans réel pouvoir délibérant.

2.2 L'administration provinciale

L'administration provinciale correspond au niveau le plus élevé du pouvoir local. Elle inclut quatre catégories : la province, la municipalité assimilée à la province[295], la région des minorités ethniques et la région des administrations spéciales. Ces catégories sont supérieures aux autres pouvoirs locaux. Issue d'une élection indirecte, l'assemblée populaire provinciale est l'organe de pouvoir.

La Constitution chinoise dispose que tous les niveaux des administrations locales sont des organes exécutifs de l'autorité centrale, responsables à leur niveau à travers les assemblées locales[296]. Elle dispose aussi que chaque niveau d'administration locale dépend des administrations supérieures et qu'il a l'obligation de remplir les fonctions qui lui sont attribuées ainsi que d'accepter leur contrôle. Tous les niveaux des administrations locales doivent se soumettre au gouvernement central[297]. Autrement dit, l'administration locale a un double caractère : elle a des attributions à travers l'organe de pouvoir élu (l'assemblée populaire locale) à côté duquel il y a un organe d'exécution ; elle est sous le contrôle de l'administration supérieure.

L'organisation de l'administration provinciale est conforme à la loi organique pertinente, c'est-à-dire à la « loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et sur les gouvernements populaires locaux »[298]. L'administration provinciale, dirigée par le préfet et le vice-préfet, reflète la structure du gouvernement central et en fonction de ses besoins concrets, elle institue ses organes en corrélation avec le gouvernement central. Les sous-structures divisées par secteur gèrent les affaires locales : elles font également écho à l'autorité centrale. Il existe un organe spécial :

---

[295]Son statut est égal à celui de la province. Elle est très importante d'un point de vue stratégique pour l'économie, la civilisation, la politique et la population. Actuellement, il s'agit de Pékin, Tianjin, Shanghai et Chongqing. Ce sont de très grandes villes au regard de leur population et de leur surface. Economiquement, elle arrive en tête. L'organisation, le système de gouvernance, la durée des mandats et la composition du pouvoir sont tous égaux à ceux du régime de la province ou de la région minoritaire autonome. En dessous, elle comprend l'administration d'arrondissement et de l'administration communale.

[296]Article 105 de la Constitution.

[297]Article 110 de la Constitution.

[298]En chinois : 中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法 : adoptée le 1er juillet 1971 à la deuxième session de la cinquième assemblée des représentants populaires nationaux. Jusqu'à nos jours, cette loi fut révisée en 1982, 1986, 1995, 2004 et 2015.

l'officier spécial de l'administration[299]. En pratique, la province ou la municipalité au rang de province l'envoie à Pékin et dans autres provinces : Il représente la province et est notamment responsable des affaires de l'économie, de la communication et des échanges.[300]

Il faut indiquer qu'à tous niveaux locaux inférieurs, le Parti communiste place un adjoint à la direction. En réalité, ce sont les adjoints du Parti qui exercent le pouvoir de fait. C'est par ce biais que le Parti qui dirige l'administration[301].

2.3 L'administration municipale

L'administration municipale se réfère à la ville qui peut également se présenter sous la forme de districts municipaux[302] et d'une municipalité autonome des minorités. Pour déterminer la dimension de ville, le critère applicable se réfère à la population de non-agriculteurs relevant de l'Administration municipale : la « très grande » ville a une population dépassant le million ; la « grande » ville a une population entre cinq cent mille et un million ; la ville « moyenne » a une population comprise entre deux cent mille et cinq cent mille et la « petite » ville a une population inférieure à deux cent mille habitants[303].

L'assemblée populaire municipale, issue d'une élection indirecte, est l'organe de pouvoir et le gouvernement municipal est son exécutif. Le conseil permanent de l'assemblée

---

[299]En chinois : 省政府驻外办事机构或直辖市政府驻外办事机构。Il s'agit de l'organe exécutif au niveau provincial.

[300]姜朋，《地方政府驻京办事机构民事活动之规制》，《法学》2009 年第 5 期。Jiang Peng, *Civil Behaviors of The Local Government's Liaison Offices in Beijing*, Revue 'Law', 2009, n° 5, p. 88-93.

[301]Le fondement juridique se trouve dans le préambule de la Constitution et dans 'les statuts du Parti Communiste Chinois' : A ce titre, le Parti communiste doit guider et diriger les peuples chinois vers la victoire (…).

[302]En chinois : 设区的市。Ce terme est juridique. Si dans la Constitution, il n'existe que deux termes concernant la 'ville' : la ville qui procède de districts municipaux et la ville sans districts municipaux, en pratique, il existe de nombreux termes administratifs (ville préfectorale, grande ville, ville vice-provinciale, etc.) qui ne correspondent pas forcément aux termes de la Constitution.

[303]董里，《新中国行政区划变迁研究》，《西南交通大学》 2011 年。Dong Li, *Étude de l'évolution de la division administrative de la nouvelle Chine*, Université du Sud-Ouest Jiaotong, thèse soutenue en 2011, p. 45-61.

comprend le maire, l'adjoint et le secrétaire général[304]. La structure est complexe et étendue. Usuellement, on trouve dans chacun de ces organes trois éléments : une « commission », un « département » et un « bureau ». Pour les grandes et moyennes villes, ce sont un « bureau », un « office » et une « agence »[305].

Les pouvoirs du gouvernement municipal sont prévus à l'article 8 (composé de 13 paragraphes) de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et les gouvernements populaires locaux. On peut décerner six aspects : le pouvoir administratif d'exécution ; le pouvoir administratif de la gestion et de la direction ; le pouvoir administratif de l'ordonnance ; le pouvoir administratif de contrôle ; le pouvoir administratif sur le personnel et le pouvoir administratif de la sécurité.

À présent, on compte trois catégories de ville : les très grandes villes ; les grandes villes et les villes préfectorales. Leurs statuts sont bien prévus à l'article 56 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et sur les gouvernements populaires locaux. Les très grandes villes sont des capitales de province et de grandes villes territoriales (15 au total). Le maire de la ville est élu par l'assemblée populaire qui correspond à ce niveau. Elle est un organe délibérant composé des députés locaux issus d'une élection indirecte. L'organisation de l'administration fonctionne comme celle du niveau supérieur et est placée sous la direction de l'administration provinciale[306]. Quant aux grandes villes[307] et aux villes préfectorales (la ville capitale de département ou les grandes villes de département), l'organisation des fonctions est toujours identique à celle du niveau supérieur, placée également sous la direction de l'administration provinciale. Ce sont des villes dynamiques et proches du peuple[308].

---

[304] Articles 4 et 5 de la loi organique sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux du RPC et sur les gouvernements populaires locaux.

[305] Le site officiel de la division administrative chinoise : http://www.xzqh.org.cn

[306] Article 59 (composé de 10 paragraphes) de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et sur les gouvernements populaires locaux.

[307] Conformément à l'article 30 de la Constitution, approuvé par le Conseil des affaires d'État, selon la loi sur la législation de la RPC, ces villes ont le pouvoir délibérant.

[308] Article 59 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et sur les gouvernements populaires locaux.

2.4 L'Administration départementale

L'administration départementale regroupe quatre catégories de collectivité : le département, la municipalité qui n'est pas organisée en districts municipaux, les districts (rappelons que la municipalité est divisée en districts municipaux) et le département autonome des minorités[309].

La loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et sur les gouvernements populaires locaux prescrit dans son article 56 que le gouvernement du niveau départemental (y compris ses composantes) est dirigé par un chef départemental[310], son adjoint et des sous-directeurs. Parmi ces derniers, on trouve le chef du bureau, le chef de l'office et le chef de l'agence, avec leurs personnels. Tous sont élus par l'assemblée populaire départementale, chaque mandat ayant une durée de cinq ans[311]. Ils dirigent les travaux de leurs administrations et se réunissent pour discuter des affaires importantes. En fin de compte, le conseil de direction prend les décisions.

La structure de l'administration départementale se décompose normalement en cinq éléments : « le conseil », « le bureau », « l'office », « le service » et « l'agence ». Les actes de nomination, d'élargissement, de fusion ou de suppression doivent être déclarés par l'administration départementale à l'administration supérieure qui approuvera ou non. Ils seront suivis d'une inscription sur les registres de l'assemblée populaire départementale après approbation. Ils ont les mêmes fonctions (à un niveau différent) que leurs équivalents à l'échelon supérieur. L'assemblée populaire est élue directement par suffrage universel, mais n'a pas de pouvoir législatif. Elle ne peut qu'élaborer des actes réglementaires qui ont donc simplement une valeur administrative[312]. Si nécessaire, l'administration départementale peut instituer des organes exécutifs spéciaux, sous réserve de ratification par l'administration provinciale. Ces organes sont des agences de quartier ou encore des offices de district dans

---

[309]Articles 59 et 60 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et sur les gouvernements populaires locaux.

[310]Soit le préfet de département, soit le maire de municipalité sans district, soit le maire de district, soit le préfet de département minoritaire.

[311]Articles 57 et 58 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et sur les gouvernements populaires locaux.

[312]Article 99 de la Constitution.

quelques zones reculées[313]. L'agence du quartier n'a pas de personnalité juridique. Le directeur et son adjoint sont choisis directement par le gouvernement départemental. L'office de district dans les zones reculées dispose d'un directeur, d'un adjoint, d'un secrétariat et d'agents, tous désignés directement. Le comité des habitants est un organe nommé par l'agence du quartier qui gère les affaires courantes du citoyen. Il diffuse les nouvelles politiques et transmet en retour les réactions citoyennes à l'administration. C'est un pont entre le pouvoir local et les citoyens[314].

2.5 L'administration cantonale

La Constitution de 1982 prévoit dans son article 30 trois catégories de collectivités qui correspondent à ce niveau : le canton, l'association des communes et la commune minoritaire. Ce sont les organes politiques sur l'échelon local de base. Dans le cadre administratif, il existe encore le bourg et le village, mais sans personnalité juridique. Le gouvernement cantonal fait partie d'un organe exécutif de l'administration supérieure.

D'après la « loi sur l'organisation de la structure locale »[315,] ce niveau local peut avoir un directeur et plusieurs adjoints. Pour les communes minoritaires, leurs directeurs doivent être choisis parmi les citoyens des minorités. Toutes ces fonctions sont attribuées par une élection de l'assemblée populaire cantonale et sont à l'origine d'une « responsabilité au niveau de la direction », c'est-à-dire que toutes les responsabilités reposent sur le directeur cantonal. La durée de leur mandat est de trois ans.

L'organisation de la structure est identique à celle du niveau départemental. À ce niveau, l'assemblée populaire n'a juridiquement pas non plus de pouvoir législatif. Avec son

---

[313] Article 68 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et sur les gouvernements populaires locaux.

[314] Il se compose des représentants du quartier qui siègent majoritairement bénévoles. En pratique, ce sont souvent les retraités du quartier qui s'occupent du comité des habitants.

[315] 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》 : La loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et sur les gouvernements populaires locaux a été adoptée le 1er juillet 1979, en deuxième session de la Cinquième Assemblée populaire nationale. Jusqu'en 2015, il y eut quatre révisions, dont la dernière en 2004.

gouvernement, elle représente surtout une autorité supérieure. En réalité, ce niveau de gouvernance est le plus proche du peuple. Il met en œuvre le principe démocratique inscrit dans le préambule de la Constitution et réalise l'autonomie de la population locale avec l'accord du Parti[316].

Le comité des habitants est associé[317] aux tâches administratives de ce niveau. Le comité reçoit les aides et les soutiens et il contrôle les gouvernements cantonaux. Ces derniers ne peuvent cependant pas intervenir dans les affaires locales autonomes. Leur rôle est plutôt celui d'un conciliateur entre l'autorité et le peuple. Le directeur, son adjoint et le personnel, soit trois à sept personnes, sont élus directement par les habitants et la durée de leur mandat est de trois ans. Ce système du comité des habitants prend, dans un certain sens, l'aspect réel de la démocratie qui atteint le peuple : Il renforce l'indépendance et la volonté propre de la société communale, il met en œuvre l'autonomie et permet à la démocratie de se réaliser, pour le moins en partie, ce qui est une innovation en Chine[318].

[316]胡平仁，《关于村民自治问题》，《当代法学》 2000 年 05 期。Hu Pingren, *Questions au sujet de l'autonomie rurale,* Revue 'Droit contemporain', 2000, n° 5, pp. 12-16.

[317]Article 68 de de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et sur les gouvernements populaires locaux, révisé en 2004.

[318]Loi sur l'organisation du comité des résidents de la RPC (mise en œuvre à partir du 1er janvier 1990).

Section 2 : La déconcentration comme moyen d'organisation dynamique dans le cadre de la réforme de l'État

La déconcentration peut apparaître comme le « corollaire naturel de la décentralisation »[319] et également comme une condition indispensable à un dialogue efficace entre l'État et les collectivités locales[320] L'autorité centrale utilise souvent le moyen de déléguer les pouvoirs à ses représentants locaux pour animer le contrôle rigide du pays, pour dynamiser l'économie locale et accélérer le développement des collectivités locales voire du pays entier. À partir du milieu du XIXe siècle, la démocratie a été introduite en Chine. Par la suite, la majorité des révolutionnaires ont recours à l'ethos démocratique. La mise en œuvre de la démocratie demande aussi la déconcentration quand la démocratie locale est le premier but dans le cadre de la réforme étatique. Sous la RPC, l'autorité centrale communiste se servit toujours des actes administratifs ou même de directives orales émanant de la direction du Parti communiste pour rendre effective la déconcentration. En d'autres mots, le fondement de cette action dans la loi ne joue pas un rôle important dans ce domaine. Nous étudions dans un premier temps une déconcentration coexistant avec la réforme d'État (§ 1), et dans un deuxième temps nous étudions sa nouvelle relation avec la gestion publique (§ 2).

§ 1. La déconcentration allant de pair avec la réforme de l'État

Les tentatives de réforme administrative ont été nombreuses depuis le début du XXe siècle et le thème de la réforme de l'État n'est pas nouveau dans les discours. Mais l'impulsion donnée à cette entreprise à partir de la fin des années quatre-vingt est relativement nouvelle. Le gouvernement a inscrit la modernisation administrative (allant de pair avec l'ouverture de la Chine) dans son programme d'action. Le constat que " la réforme de l'État répond aujourd'hui enfin à une volonté politique forte " a conduit à évaluer les conditions dans lesquelles la déconcentration bénéficiera de cette légitimation supplémentaire. La déconcentration constitue ainsi, grâce à sa dynamique propre, un facteur d'actualité durable de

[319] M. Jacques Gérault, chef de mission au commissariat à la réforme de l'État, « Réformes de l'administration territoriale », 16 mai 2000.

[320] MERCIER (Michel), « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité ». RAPPORT D'INFORMATION 447 tome 1 (1999-2000) - MISSION COMMUNE D'INFORMATION.

la réforme de l'État. Il faut remarquer qu'à partir des années 1980, la déconcentration s'est déjà pris un nouveau point de vu d'opinion publique (1) ; de cela, il nous faut comprendre les nouvelles organisations et services déconcentrées (2) ; afin de gérer mieux la nouvelle relation entre le centre et l'échelon local (3) et d'avoir un bon résultat en démocratie local.

1. La valorisation de la déconcentration dans les années 1980

La déconcentration administrative a émergé dès 1949 avec le découpage territorial[321]. Mais son essor se fait ressentir tardivement, après l'ouverture de la Chine et le mouvement de la décentralisation. La définition progressive des formes et des instruments de l'organisation administrative et de l'action publique étatiques fut en fait tout sauf linéaire. Les débats de la doctrine sont apparus depuis les années quatre-vingt sur les nécessaires corrections et adaptations à apporter un système stratifié, parfois incohérent ou contre-productif. De cette préoccupation est issue la question de la réforme administrative[322]. L'impulsion forte montrée à partir des années quatre-vingt avec le mouvement de réforme et de modernisation administrative fait apparaître la déconcentration comme l'un des éléments moteurs d'un processus durable de mutation du système administratif[323]. La déconcentration a des impacts dans le sens horizontal et vertical.

Dans le passé, les pouvoirs locaux étaient très conservateurs par rapport à l'initiative et on doit admettre que c'était plutôt l'autorité centrale qui était dominante. À partir de l'année 1980, les cinq réformes administratives (1989, 1994, 1998, 2004 et 2008) ont changé totalement l'environnement administratif. Avec le pouvoir décentralisé, le pouvoir local a l'occasion de prendre des initiatives et est désormais motivé de recourir aux moyens pour réaliser les vraies politiques publiques locales.

---

[321]En 1949, la RPC a mis en place six grandes zones basées sur un critère géographique et une autre zone qui venait d'être libérée. Ces zones étaient le premier échelon au niveau local. Il s'agissait d'un pouvoir local déconcentré exerçant son autorité sur les autres entités locales sous sa compétence, alors que le pouvoir central ne gouverne pas directement les provinces, les régions ou les départements etc. Mais dans le cadre du renforcement de l'État unitaire, le 19 Juin 1954, à la 32e session réunion le Conseil populaire du Gouvernement central a décidé la suppression de cet échelon.

[322]陈振明，《中国地方政府改革与治理的研究纲要》，厦门大学学报 2007 年第 6 期。Chen Zhenming, *Une proposition pour l'étude de la réforme et de la gouvernance des gouvernements locaux en Chine*, Revue d'Université de Xiamen, 2007 n° 6, p. 12-20.

[323]*Ibid.*

Dans une version classique du modèle administratif chinois, « le pouvoir local, lorsqu'il existe, est un pouvoir résiduel dans la mesure où le centre étatique accapare l'espace politique et où l'influence de l'appareil administratif de l'État se manifeste sur l'ensemble du territoire »[324]. C'est en application de ce principe que l'administration d'État s'est traditionnellement elle-même chargée de la mise en œuvre des politiques locales, assurant la fonction d'intégration et de mise en cohérence des politiques sectorielles. Mais l'affaiblissement du rôle régulateur de l'échelon central et la fin du pouvoir périphérique renforce la réforme afin de mettre en place une véritable logique de gouvernement local. Les élus revendiquent de plus en plus explicitement la compétence dans les politiques sectorielles locales en fondant autant sur leur légitimité suite à la dynamique du transfert de compétences que sur le contenu réel de leurs nouvelles attributions : quelle que soit sa compétence formelle, une collectivité locale se considère saisie d'un problème à partir du moment où il émerge dans son ressort territorial. La dynamique institutionnelle et politique s'auto-entretiennent donc mutuellement. Le renouvellement des élites politiques locales a suscité une recomposition en profondeur des scènes locales. Par ailleurs, l'émergence de politiques publiques locales se traduit par la constitution de capacités d'expertise forte au niveau et autour de chaque collectivité locale ainsi que par l'imbrication croissante des champs de l'économique, du social, du culturel et du politique au niveau local. Il apparaît que ce double mouvement explique que la réorganisation et l'intégration des politiques publiques locales s'opèrent désormais davantage par les élus et selon une logique plus territoriale que sectorielle[325].

De plus, la diversité des modes d'intervention et la globalisation des enjeux, conduisent chaque collectivité, indépendamment de son statut et des principes de répartition des compétences définis par la loi, à fixer de manière autonome son 'Agenda politique' en structurant ses propriétés en fonction des facteurs locaux. Dans la mesure où ces initiatives portent sur leur territoire, c'est désormais la référence au 'local' conçu comme espace

---

[324]鄯爱红，《试论我国地方政府创新的动力、特征及趋势》，《行政与法》 2007 年 04 期。Shan Aihong, *L'innovation du gouvernement local, ses caractéristiques et ses tendances*, Revue 'Public Administration & Law', 2007, n° 4, p. 14-16.

[325]*Ibid.*

L'exemple est l'intervention économique locale. La politique d'intervention économique des pouvoirs locaux offre une bonne illustration de l'évolution de la pratique des textes de décentralisation par ces comportements nouveaux des acteurs sur la scène politique locale. Il s'est en fait agi de permettre aux pouvoirs locaux de participer à la promotion du développement économique et à la lutte contre les conséquences sociales de la crise tout en limitant, par un cadre réglementaire strict, leur intrusion dans le domaine étatique.

d'analyse, de concertation et de mise en œuvre des actions politiques[326]. C'est à partir de ce constat que l'ensemble des initiatives et politiques locales, en matière de formation, de culture, d'environnement et d'animation économique, est aujourd'hui mise au service d'un nouveau dispositif de développement local. Les analyses relatives au nouveau statut reconnu aux pouvoirs locaux par la décentralisation ont parfois fait apparaître la perte d'influence de l'État sur la définition et la conduite des politiques locales[327]. La mise en ordre des administrations déconcentrées s'imposait donc dans l'agenda de l'État.

À partir de 1989, l'assemblée populaire nationale avait confirmé le principe du transfert de compétence aux pouvoirs locaux pour activer l'économie[328]. Il faut distinguer les transferts stricto sensu et les nouvelles compétences. Les transferts correspondent à des attributions 'abandonnées' par l'État et prises en charge par les pouvoirs locaux ce qui correspond à une véritable redistribution des pouvoirs. Les nouvelles compétences appariassent en revanche comme des pouvoirs supplémentaires reconnus aux collectivités locales, sans que ne leur correspond systématiquement l'abandon de prérogatives antérieurement exercées par l'État, qui se réserve la possibilité de se les approprier de nouveau (dans le cadre d'une procédure d'évocation) lorsque des préoccupations d'intérêt général sont en jeu[329]. La déconcentration est comme la décentralisation devenue ainsi un facteur majeur pour gérer la relation entre l'État et le niveau local. L'autorité centrale délègue ou répartit, certes, de plus en plus de pouvoirs à l'échelon local, conformément aux grandes lignes définies dans le cadre du dispositif supplémentaire prévu par la loi sur la nouvelle organisation des services territoriaux, par la loi sur l'action publique et par les règlements procédant à la séparation entre le droit d'exploiter et le droit de propriété des entreprises publiques. Le pouvoir central transfert aussi des pouvoirs administratifs dans les domaines de

---

[326]王焕祥、 黄美花，《中国地方政府创新的可持续性问题研究》，上海行政学院学报，2007 年 06 期。Wang Huanxiang et Huang Meihua, *La durabilité de l'innovation du gouvernement local en Chine,* The Journal of Shanghai Administration Institute, 2007, n° 6, p. 20-27.

[327]曹永盛，秦德君，《论多维角色下地方政府的公共政策行为—基于制度创新与政策谋利博弈的视角分析》，桂海论丛 ,，2015 年 04 期。 Cao Yongsheng et Qin Dejun, Comportement de la politique publique des gouvernements locaux dans le cadre de leur rôle multidimensionnel - Sur l'innovation institutionnelle et les perspectives du jeu politique à but lucratif, Revue 'Guihai Tribune', 2015, n° 4, p. 82-87.

[328]En revanche, les lois et les réglementations sont arrivées tard. Il faut savoir, culturellement, que les Chinois agissent traditionnellement au moyen d'un ordre de nature exécutive qu'à travers d'élaboration d'une loi. Mais cela n'a pas empêché que les transferts et les nouvelles compétences se sont mise en place petit à petit.

[329]李洪雷，《转型时期的中国地方制度——特点、缺陷与改革》，电子工业出版社 2012 年版。 Li Honglei, *Le régime local en transformation en Chine – Caractéristiques et défauts de la réforme,* Presse de l'Industrie Electronique, édition 2012, chapitre 5, p. 335-338.

gestion. Dans ce contexte, les chefs des provinces et des services territoriaux sont l'équivalent du « préfet » en France dans la mesure où ils sont chargés du maintien de l'ordre public.

La déconcentration considérée comme un levier privilégié de la réforme de l'État et de la modernisation du service public est affirmée, son intégration dans un vaste mouvement de réforme va lui donner une vigueur nouvelle. La politique de développement des responsabilités retient une traduction concrète[330] : ① l'encouragement de la démarche collective par rapport au projet de service, dont les objectifs et les premiers résultats sont notamment fixés par les services extérieurs qui doivent « mettre en évidence les valeurs essentielles du service, clarifier ses missions, fédérer les initiatives et les énergies autour de quelques ambitions » ; ② une réflexion d'ensemble sur les règles de la comptabilité publique, devant conduire à simplifier les procédures en concentrant les contrôles sur les enjeux stratégiques en matière de gestion, à partir d'un pilotage plus clair des actions publiques et d'une systématisation des procédures d'évaluation et de suivi ; ③ le respect de la continuité de l'effort gouvernemental. Cela veut dire qu'il faut s'assurer de l'uniformité de la déconcentration de toute époque. Au-delà de la transition institutionnelle, une continuité significative est à relever dans la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires qui marquent autant d'étapes dans la construction juridique de la déconcentration depuis l'année 1990.

2. L'organisation déconcentrée et le service déconcentré

Le mouvement de la décentralisation crée non seulement des nouvelles fonctions au profit des anciennes institutions, mais également des nouvelles institutions. Cela a pour effet que l'administration territoriale de l'État change son image traditionnel d'un 'agrégat mal constitué de services désunis'[331]. Ces nouvelles fonctions des anciennes institutions ou

[330]李景鹏，《地方政府创新与政府体制改革》，《北京行政学院学报》2007 年 第 3 月 。Li Jingpeng, *L'innovation du gouvernement local et de la réforme,* Journal du Collège administratif de Pékin, 2007 n° 3, p. 1-4.

[331]许宁，《中国省级政府政策执行研究》，辽宁大学法学硕士论文呢，2009。Xu Ning, *Research on Policy Implementation of Provincial Governments in China,* Mémoire de master en droit, 2009, p. 12-14

nouvelles institutions sont chargées de renforcer les pouvoirs déconcentrés, surveiller les pouvoirs locaux et s'associer avec les pouvoirs locaux dans la personne du représentant de l'État. Parallèlement, les services déconcentrés ont subi un certain nombre de mutations leur permettant de se resituer dans un environnement profondément modifié.

2.1 Les organes de direction et de coordination des politiques de l'État

Les organes de direction des politiques de l'État pour les circonscriptions locales en Chine sont les services de préfecture qui se situent à l'échelon de la province. Ils s'occupent de la coordination des politiques de l'État et des commissions administratives.

Les préfectures répondent à une organisation et à un fonctionnement très homogène, regroupant des services de gestion et des structures d'action publique ou culturel. Il existe 22 préfectures de province et 4 préfectures pour les administrations municipales au rang provincial. Elles sont organisées de manière similaire, à partir d'organigrammes refondus, établis et révisés périodiquement par le ministre de l'intérieur. Ce dernier est donc le supérieur hiérarchique[332]. Depuis 1985, les préfectures à l'échelon provincial obtiennent de véritables responsabilités à propos de la gestion de leur propre budget, une évolution qui aujourd'hui s'est entièrement généralisée[333]. Les normes visant la décentralisation ont également confirmé le pouvoir de direction du préfet sur les services extérieurs de l'État. Les compétences déléguées aux gouvernements provinciaux, mais directement contrôlé par l'agent déconcentré, comprennent[334] : des compétences administratives générales dans sa circonscription dans les domaines de l'économie, de l'éducation, de la science, de la culture, de la santé, du sport, du développement urbain et rural, des finances, des affaires civiles, de la sécurité publique, des affaires ethniques, de l'administration judiciaire, du contrôle et de la planification familiale ; des compétences décisionnelles se réalisant sous forme d'ordres en ce qui concerne la

---

[332]*Ibid*. p. 36-39

[333]王志刚， 龚六堂，《财政分权和地方政府非税收入: 基于省级财政数据》，世界经济文汇，2009 年 05 期。Wang Zhigang, Gong Liutang, *La décentralisation fiscale et des revenus non fiscaux du gouvernement local à partir des données financières provinciales,* Revue 'World Economic Papers', 2009 n° 5, p. 17-38.

[334]程行仑，《试论立法中省级政府法定职权的设置》，行政法学研究，2009。Cheng Xinglun, *Sur l'autorité normative du gouvernement provincial selon la législation,* Revue 'Droit administratif', 2009, n° 1, p. 115-118.

nomination, la formation, l'évaluation, les récompenses et les sanctions du personnel administratif. En même temps, la réforme de l'administration locale a considérablement élargi les pouvoirs du gouvernement local notamment en matière de commerce extérieur, de la disposition des diverses ressources, pour l'approbation des mesures adoptées dans le domaine de la construction et de l'exploitation du domaine public ; dans le domaine de la gestion des grandes entreprises publiques rattachées à l'échelon local et en matière de privilèges fiscaux.[335]

À l'intérieur de ces organes déconcentrés, il existe également une répartition des champs d'attribution qui se répartissent entre le cabinet du préfet, le secrétariat général, la sous-préfecture et les autres organes pertinent. Chacun dispose de directions sur le territoire local. Chacun a également sa place pour conduire une réflexion prospective générale, notamment en matière économique et d'aménagement du territoire local, de programmation et de gestion éventuelle des crédits de l'État accordés dans le cadre de cet échelon local[336].

Depuis les années cinquante, et sous des appellations diverses (commission, comité ou conseil) l'administration a suscité la création d'organismes permettant d'associer à sa réflexion et, les cas échéant, à son action, des personnes extérieures, simples administrés, associations, personnalités qualifiées, experts, etc. Cette tendance a abouti à la création de plus d'une centaine d'organismes dont la présidence revient de droit au préfet[337].

En Chine, la situation est complexifiée par le fait que l'autorité d'un seul parti (le Parti communiste) est inscrite comme un principe fondement. En effet, la maxime suivante a été déjà vue : « Le Parti guide le pays donc le Parti dirige le pays ». Certes, officiellement il y a

---

[335] Article 107 de la Constitution et article 59 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée des représentants populaires nationaux de la RPC et sur les gouvernements populaires locaux.

[336] 高轩，朱满良，《我国政府部门间协调问题探讨》，成都行政学院学报，2010 (01) 。Gao Xuan et Zhu Manliang, *La coordination entre les gouvernements*, Revue 'Institut d'administration publique de Chengdu', 2010, n° 1, p. 4-7.

[337] Exemple : La commission départementale des sites, des perspectives et des paysages ainsi que la commission départementale de l'équipement commercial (CDEC) sont des créations opportunes et attendues.

Wang Weimin, Les organes ue gouvernement provincial-la normalisation et le fonctionnement, Revue du Secrétaire Compagnon, 2006, n° 6, p. 18-20.

huit partis de l'opposition qui existent, mais leur rôle se réduit plutôt à l'assistance, à la coopération et à la consultation qu'autre chose.

La direction du pouvoir déconcentré est réservée aux préfets des provinces, aux maires des municipalités au rang de province et à leurs comités permanents. On constate qu'en réalité, la Chine n'installe pas seulement un nouvel organe pour exercer le pouvoir déconcentré mais souvent ajoute de nouvelles fonctions au profit du pouvoir déconcentré. Son chef respectif peut adopter des actes administratifs règlementaires (arrêtés)[338]. Signalons qu'en parallèle, ce poste de chef de l'organe déconcentré à l'échelon provincial ou même plus bas est réservé à un membre du Parti communiste. Pratiquement c'est donc lui qui est 'le numéro deux' dans la gouvernance et dans la politique locale. Il se place en dessous du secrétaire du Parti communiste chinois du même échelon. Il est devenu une habitude que le poste directeur de la circonscription déconcentrée est occupé par le secrétaire adjoint du Parti du même échelon[339].

Les organes de coordination des politiques de l'État apparaissent plus tard. Dans le cadre des quatre réformes administratives (1982, 1988, 1993, 1998), on a créé plusieurs organismes compétents pour coordonner les politiques de l'État à l'échelon local. En revanche, leurs compétences sont pour le moment limitées globalement au domaine économique et dans une moindre mesure à l'environnement. On peut citer comme exemple les commissions de développement économique du Nord-Est, Nord-Ouest et Sud ainsi que les commissions compétentes dans les zones " 华北 hua bei, 华中 hua zhong et 华南 hua nan " ou encore dans le delta du " 珠江 zhu jiang ". Ces commissions ont une fonction d'organe exécutif de l'État qui vise la coordination avec les pouvoirs locaux, dans le but de réaliser la politique locale et

[338]罗国亮，《干部人事制度:新中国 60 年的演变与启示》，理论与现代化，2009 年 06 期。Luo Guoliang, *Les cadres et le personnel de la nouvelle Chine : 60 ans d'évolution et dl'illumination*, Revue 'Théorie et modernisation', 2009 n° 6, p.41-48.

[339]王浦劬，《论当代中国地方政府的法律定位》，国家行政学院学报，2012 年 06 期。Wang Puqu, *Le statut juridique du gouvernement local contemporain chinois*, Revue de l'École nationale d'administration, 2012 n° 6, p. 12-22.

la prospérité locale. Leur rôle reste consultatif pour améliorer la politique locale, mais s'étend également au contrôle administratif dans leurs domaines de compétence[340].

2.2 Les services déconcentrés

Le réseau que forment désormais les administrations et circonscriptions territoriales de l'État est souvent extrêmement complexe. En ce qui concerne l'organisation des services extérieurs de l'État, elle demeure aujourd'hui encore fondée sur l'identification des principaux domaines de compétence de l'État. On distinguera dans cette description les services placés sous l'autorité directe du préfet de ceux qui échappent en tout ou partie à ce pouvoir hiérarchique.

Le Conseil des affaires de l'État 国务院 est présidé par le Premier ministre et comprend les responsables des agences et départements gouvernementaux. Cette structure spécialisée se reflète sur le plan local dans l'organisation des services chinois déconcentrés, y compris les chefs des services publics locaux[341] et les services qu'ils dirigent, sont placés sous l'autorité ministérielle. Des services déconcentrés existent dans les domaines les plus divers. Il y a notamment la direction du pouvoir déconcentré, la direction du territoire et des ressources naturelles, la direction de l'éducation nationale, la direction de la statistique nationale, la direction chargée de la comptabilité publique et la direction de la sécurité nationale.[342]

Parmi les 27 départements du Conseil des affaires de l'Etat (y compris les ministères et les commissions, la Banque populaire de Chine et la direction nationale chargée de mener des enquêtes et des audits auprès des administrations), 16 organes existent seulement sur le plan

---

[340]高轩，朱满良，《我国政府部门间协调问题探讨》，成都行政学院学报，2010 (01) 。Gao Xuan et Zhu Manliang, *La coordination entre les gouvernements*, Revue de l'Institut d'administration publique de Chengdu', 2010, n° 1, p. 4-7.

[341]Il s'agit de services étatiques administrés à l'échelon local et dont la fonction est souvent sectorielle. Il s'agit d'un service local sous la tutelle du ministère compétent. P. ex : le directeur du service chargé de la protection de l'environnement en province, siège agit sous le pouvoir hiérarchique du ministre de l'environnement.

[342]《国务院行政机构设置和编制管理条例》。*Règlement sur l'administration de l'établissement et de la dotation des organismes administratifs du Conseil des affaires de l'État*, décret adopté le 3 août 1997.

national. Les autres, y compris quatre bureaux et de nombreuses agences de coordination, ont tous des filiales qui se présentent comme des services déconcentrés dans toutes les provinces. A cela s'ajoutent les entreprises et les laboratoires installés sur le plan local mais qui relèvent directement de l'autorité centrale[343]. De même, les services échappant totalement ou partiellement au pouvoir de direction interposé du préfet sont les services extérieurs de la direction chargée de la comptabilité publique, la direction nationale chargée de mener des enquêtes et des audits auprès des administrations et l'inspecteur de l'académie.

3. Une nouvelle relation entre le centre et l'échelon local

Dans son ouvrage sur le Pouvoir local, J.-C. Maitrot juge que « le modèle d'administration territoriale républicaine est fondé sur l'influence réciproque des administrations de l'État, du préfet et des notables, sur la dépendance à l'égard du pouvoir central et sur la volonté de préserver une certaine autonomie »[344]. Il paraît nécessaire d'évaluer comment se présente le nouvel équilibre entre la décentralisation et la déconcentration. Dans ce contexte, il n'y a pas en Chine de recherche approfondie qui porte sur le modèle d'administration territoriale comme il existait avant le début du 20ème siècle. Quant à la République de Chine, elle a tenté à plusieurs reprises de mettre en place un modèle combinant décentralisation et déconcentration, mais sans succès. Les évolutions récentes après l'ouverture de la Chine semblent s'inspirer du modèle occidental, notamment français.

L'analyse classique, fortement fondée dans l'histoire de la Chine, des rapports centre-périphérie demeure encore valable sur le terrain. Les chercheurs chinois l'utilisent beaucoup pour justifier la construction des pouvoirs locaux dans la nouvelle Chine.

---

[343]《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》（国务院令 2007 第 486 号，以下简称《条例》）。《中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步加强和完善机构编制管理严格控制机构编制的通知》（厅字[2007]2）。《机构编制监督检查工作暂行规定》。En février 2007, le Conseil des affaires de l'État a publié trois documents ayant valeur de décret : *le Règlement sur l'administration de l'établissement et de la dotation des organismes administratifs du gouvernent local (décret n° 486 de 2007) ; le Règlement du Comité central du PCC et du Conseil des affaires de l'Etat sur la poursuite, le renforcement et l'amélioration de l'action des organismes publics et des mécanismes de notification ; le Règlement provisoire sur le contrôle administratif et sur l'agence d'inspection*.

[344]J.-C. Maitrot, L'*administration territoriale*, La Documentation française, 1974, p.11 et ss.

Le caractère unitaire de l'État explique que l'analyse institutionnaliste soit celle qui ait connu les développements les plus poussées pour rendre compte de la nature, du statut et de l'évolution du pouvoir local dans le système politico-administratif. L'institution locale n'est perçue que comme subordonnée, quel que soit le territoire considéré. La référence à l'indivisibilité de l'État, réaffirmée avec plus ou moins de force au gré des contingences historiques, se retrouve dans le corpus de la Constitution : Si les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus, elles le font dans les conditions prévues par la loi. Dans ce contexte, la décentralisation ne peut représenter qu'une modalité de gestion administrative associant les populations locales à l'administration de leurs affaires[345]. Cette conception repose sur le caractère unique de la souveraineté : Une seule idée de droit anime une puissance d'État unique matérialisée par une seule organisation gouvernementale. « Les collectivités décentralisées ne peuvent faire valoir une idée de droit qui leur soit propre. Leur intervention est de nature exclusivement administrative et suppose l'emploi d'une puissance qui a été délimitée et conditionnée par l'État »[346]. Ainsi, l'État unitaire impose une structure administrative homogène établie par le législateur. Les collectivités sont identiques à travers le territoire et ne laissent en principe pas de place pour les particularismes régionaux.

Cette problématique de la centralité a été systématisée à partir de l'idéologie de l'intérêt général et en définissant un modèle de relations entre le centre (l'État) et la périphérie (les collectivités et organes de représentation infra-étatiques)[347]. La conception de l'État fait le lieu d'intégration et d'unification de la société civile et le modèle institutionnel a une structuration bipolaire : l'un des pôles incarne l'unité et la cohérence de l'ordre publique, l'autre traduit la diversité et l'ouverture aux influences extérieures. Au plan fonctionnel, cette construction a un double but : transmettre des informations et traduire des choix politiques. Les institutions administratives périphériques assurent par ce biais non seulement la canalisation des demandes sociales mais encore la représentation de divers intérêts sociaux[348]. Le rapprochement du modèle centre-périphérie et de l'analyse du système politico-administratif local développée par P. Grémion et J.-P. Worms fait apparaître les mécanismes

[345]任广浩，《国家权力纵向配置的法治化选择》，河北法学，2009 年第 5 期。Ren Guanghao, *Le choix de Constitutionnalité de la disposition des pouvoirs*, Revue 'Droit hebei', 2009 n° 5, p. 84-90.

[346]谢庆奎，《中国地方政府体制概论》，中国广播电视出版社，1998。Comp. de manière générale : Xie Qingkui, *Introduction au système chinois de l'administration locale*, China Radio et Télévision Presse, 1998, Chapitre 1.

[347]J. Chevallier, *L'État de droit*, Paris, Montchrestien, 1992. Comp. de manière générale : première partie.

[348]*Ibid.*, comp. de manière générale : première et deuxième partie.

de régulation à l'œuvre entre la filière administrative (l'administration étatique centrale et territoriale) et la filière politique (les élus). La configuration qui prévaut est ainsi caractérisée par des relations de dépendance et d'échange entre les administrations de l'État et les administrations locales. Il faut souligner que ce modèle permet une intégration équilibrée de l'administration et du politique au niveau local, où fonctionnaires et élus concourent à la régulation du système. Une régulation multiforme, parfois « complice », parfois « pouvoir parallèle », permet à l'appareil administratif de l'État de remplir en permanence un rôle d'arbitrage s'appuyant tantôt sur les exigences centrales tantôt sur les exigences locales pour se définir comme centre de négociation relativement autonome à l'égard des administrations centrales et des groupes socioprofessionnels[349]. Le système qui s'impose est celui de la régulation croisée dans lequel les deux filières, la bureaucratie d'État et le milieu des élus s'interpénètrent. La régulation s'opère alors à travers un réseau informel qui permet la domination du centre tout en donnant les moyens d'accès à la périphérie.

Mais ce modèle centre-périphérie ne rend qu'imparfaitement compte de la situation du pouvoir local, notamment depuis les lois de décentralisation. Donc trois séries de facteurs expliquent l'apparition et le développement de ce décalage : l'inadaptation de la référence nobiliaire ; la professionnalisation de la politique locale et l'insuffisante prise en compte des nouveaux modes de médiation par les élites diversifiées. La difficulté à proposer un modèle achevé des nouveaux rapports, qui s'établissent entre les différents acteurs intervenant à la tire de l'administration territoriale, traduit la faiblesse du recul d'analyse dont on dispose, le fait que, malgré des points de repère qui sont assez nettement perceptibles, le paysage qui se profile est loin d'être complètement stabilisé.

Certains observateurs soulignent que c'est d'abord la complexité du pouvoir local qui est mise en évidence : le pouvoir local est marqué par une certaine opacité où se trouvent mêlés les comportements acquis, la professionnalisation du personnel politique et administratif, les tactiques des parties politiques, les conceptions des élus et les intérêts internes à l'appareil local. Cet ensemble forme un système complexe en état de tension ou de déséquilibre plus ou moins grand. Faire du pouvoir local uniquement un élément de l'appareil

[349]P. Grémion, Le pouvoir périphérique : Bureaucrates et notables dans le système politique français, Seuil, 1976. Comp. de manière générale : introduction. Et J.-P. Worms, *Le management sauvera-t-il le service public ?* ERES, 2006, p. 12-19.

central serait fausser sa nature[350]. Au-delà de la complexité de l'analyse d'un système de relation et d'interactions en profonde mutation, il semble qu'un certain nombre de points de repère peuvent être identifiés[351] : 1) Au plan institutionnel, la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration ont correspondu à une nouvelle représentation du plan local. Il s'agit aujourd'hui d'un plan local reconsidéré, devenu le niveau de référence privilégié des sociétés contemporaines. Pour autant, par la logique inhérente à la décentralisation et à la déconcentration, on ne recherche plus un équilibre stable mais plutôt un équilibre flexible qui est fonction des positions fluctuantes des différents acteurs du jeu institutionnel local. 2) Au plan politique, l'échelon local n'est plus seulement un territoire ou un niveau d'administration, il est devenu une modalité de gouvernement. Il est aujourd'hui un espace public donnant la capacité à un ensemble social d'influencer le pouvoir politique. Il est aussi un champ de l'action publique offrant au pouvoir politique la possibilité d'une légitimation nouvelle de son action, par l'intégration de la préoccupation de proximité, par la plus grande transparence sociale qui en résulte et par la réponse ainsi apportée, même partiellement, à la revendication démocratique dans ses nouvelles formes.

Il est par nature difficile de définir ce que sera ou ce que serait l'état stable d'un système politico-administratif local recomposé. Le déséquilibre provoque le nouvel agencement des pouvoirs entre les pouvoirs locaux et l'État, le système local évolue de manière spontanée autant que régulée, le droit venant, à certaines étapes, prendre acte de certains acquis ou encadrer des dérives possibles. Ainsi, l'époque de la répartition rigide des compétences semble révolue, la dynamique territoriale crée la nécessité d'accepter les incertitudes de la négociation et ressuscite le compromis. Il faut admettre que dans une perspective territoriale, les légitimés sont multiples et 'en concurrence les unes avec les autres' mais des rapprochements sont possibles et plus nombreux qu'on le croit : les décisions publiques doivent désormais, pour être légitimes, être prises par des « représentants du peuple

[350]王冀明，《论转型期中国中央与地方的关系》，郑州大学，硕士论文，2004。Comp. de manière générale : Wang Jiming, *Sur la transformation de la Relation entre central et local en Chine*, Université de Zhengzhou, mémoire de master 2004.

[351]杨晋，《论转型时期我国中央与地方关系的构建》[D]，中国政法大学，2006。Comp. de manière générale : Yang Jin, Sur la construction de la relation entre le pouvoir central et et le pouvoir local en Chine pendant une périodede transformation, Université de Chine de sciences politiques et droit, Mémoire de master 2006.

qui reconnaissent à l'administration d'État sa capacité de gérer dans le cadre des objectifs qui lui sont assigné par un pacte territorial »[352].

§ 2. La déconcentration et la gestion publique

La portée du nouveau statut politique et administratif de la déconcentration doit être appréciée par rapport aux évolutions récentes qui ont marqué l'environnement de l'administration territoriale de l'État. De ce point de vue, la portée de la déconcentration et les effets qu'elle a eus sur l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des services de l'État, sont à l'origine d'une situation où la déconcentration joue de plus en plus un rôle non-remplaçable. Il est cependant possible de définir les principales mutations qui sont à l'œuvre et qui se s'accompagnent d'un important travail de réflexion et d'expérimentation. Les services déconcentrés de l'État, sauf quelques exceptions rares, et non les services centraux, sont responsables de la mise en œuvre des politiques de l'État. Ce renversement d'une des hiérarchies fondatrices de l'administration tire la conséquence de l'inscription croissante des politiques publiques dans un cadre territorial défini. Il génère une nouvelle articulation entre les structures centrales et territoriales de l'État ainsi qu'une révision des procédures administratives et de la gestion publique.

La « gestion » est, d'après le dictionnaire Larousse, l'action ou la manière de gérer, d'administrer, de diriger, d'organiser quelque chose. Elle vise également l'administration d'une entreprise soit dans sa globalité, soit dans une de ses fonctions. On observe à ce propos un nouveau phénomène de gestion publique notamment dans le contexte de la gestion financière publique et budgétaire de l'État dont les modalités se rapprochent de plus en plus de la gestion privée. Toutefois, la gestion publique est un domaine bien large dans la mesure où elle vise également le droit et l'économie du contrat administratif comme les marchés publics, les délégations de service public et les partenariats public – privé.

[352] *Ibid.*

Nous présenterons d'abord les relations entre les administrations centrales et ses services déconcentrés (1), pour aborder ensuite la gestion interministérielle et coopérationnelle (2) et pour enfin nous prononcer sur les perspectives de la déconcentration (3).

1. Les nouvelles relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés

En application du principe de subsidiarité, la marge d'action des administrations déconcentrées se limite aux « missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à une collectivité territoriale »[353]. La mise en œuvre de cette orientation a conduit les différents ministères à élaborer à partir de 1998 des « schémas de réorganisation et de déconcentration » appelés à traduire dans les faits, c'est-à-dire dans la nouvelle organisation des administrations centrales et dans leurs rapports avec les échelons territoriaux, une nouvelle répartition des attributions. Si le gouvernement conservait la maîtrise de la politique de déconcentration, dans son rythme comme dans son contenu, il est significatif de relever que la réforme de l'administration territoriale peut désormais s'appuyer sur un corpus juridique relativement consistant.

L'apparition et le développement de véritables politiques publiques territoriales par les pouvoirs locaux et la valorisation du terrain local dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques en général conduisent rapidement l'État à envisager un nouveau mode de présence sur le territoire entraînant une nouvelle organisation. Les tâches dévolues aux échelons centraux consisteront avant tout à définir des objectifs et des principes d'action, de conseiller les services extérieurs, de favoriser leur mise en réseau, de les aider en leur fournissant une expertise, une formation et des informations, de vérifier que leur intervention va dans le bon sens et respecte le principe d'unité de l'action publique[354].

---

[353] 周平主编，《当代中国地方政府》，高等教育出版社，2010 年。ZHOU Ping dir, *Le gouvernement local de la Chine contemporaine*, Presse la haute éducation, 2010, p. 31.

[354] 谢庆奎主编，《当代中国政府》[M]， 辽宁人民出版社，1991。Comp. de manière générale : Xie Qingkui, *Les pouvoirs locaux modernes*, Presse populaire de Liaoning, 1991.

Le développement de cette réflexion s'accompagne d'une évolution parallèle du discours politique. À partir de l'année 1989, le dirigeant communiste M. Deng en a déjà parlé dans son discours au cours de l'assemblée nationale populaire. D'après lui, il fallait fortifier l'intensité de la déconcentration et permettre plus de dynamique dans l'administration territoriale[355]. Ensuite, de 1994 à 2009, une série de lois et règlements confirment cette orientation politique. Le gouvernement, libre de choisir entre l'exercice direct de la compétence par le ministre et la déconcentration, a privilégié la deuxième solution. Enfin, le réexamen et la redistribution des missions entre les différents niveaux territoriaux d'administration doit se traduire par des réductions d'effectifs des administrations centrales au profit des services de proximité donc des services déconcentrés. Sur ce point, les orientations confirment et prolongent celles qui avaient été annoncées depuis les années 1990 et avaient fait l'objet de réflexions approfondies. Il est ainsi acté que chaque ministère établira un plan de réorganisation de son administration centrale qui devra aboutir à une baisse des effectifs réels concernés et à une réduction du nombre des directions centrales[356].

On constate qu'il y a une double relance législative et administrative en 1998 puis en 2004. Avec le décret sur l'aménagement et le développement du territoire arrivé en 1994, le regroupement fonctionnel des services de l'État et la rénovation des relations entre l'État central et les pouvoirs locaux avaient été prise en charge dès 1996, la loi sur la séparation fiscale de 1998, la loi sur la sanction administrative de 1998, la loi sur les autorisations administratives de 2004 et puis beaucoup de règlements et décrets administratifs ont été réalisés avec pour but d'instaurer un nouveau système qui vise à balancer de manière optimale la relation entre les services territoriaux de l'État et les pouvoirs locaux dont une coopération est inévitable. Cette réorganisation des administrations entraine un bouleversement considérable dans le fonctionnement traditionnel des administrations et le processus des réformes administratives s'annonce comme un effort de longue haleine[357].

---

[355]Comp. en France, où le 5 avril 1990 le Premier ministre indiquait que la déconcentration devait être « le principe de droit commun de l'intervention de l'État, l'inverse une exception à justifier ». Et la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République traduit cette orientation politique dans l'ordre juridique.

[356]朱丘祥，《中央与地方行政分权的转型特征及其法治走向》，政治与法律，2009 年 11 期。Qiu Zhu Xiang, Les caractéristiques de transformation et la primauté du droit de la déconcentration administrative entre le plan central et local, Revue la science politique et de droit, 2009 n° 11, p. 10-18.

[357]*Ibid.*

2. La gestion interministérielle et coopérationnelle

L'un des acquis significatifs du récent renouveau de la déconcentration est le caractère interministériel qui lui est reconnu, traduisant l'interdisciplinarité des grands champs de politiques publiques et la nécessité d'une meilleure coordination locale aux différents niveaux de responsabilité. Les décrets[358] ont confirmé cette approche, mais un certain nombre d'incertitudes demeurent toutefois en ce qui concerne l'articulation des différents niveaux territoriaux de déconcentration.

La dimension interministérielle de la gestion publique recouvre deux aspects : les conditions de définition et de mise en œuvre des politiques publiques d'une part ; l'autonomie de gestion des moyens de fonctionnement des services d'autre part[359].

Les renforcements des pratiques collégiales et le développement des actions communes sont les signaux manifestes de la promotion de l'interministérialité. La collégialité dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'État s'illustre au sein d'instances chargées d'orienter, de coordonner et d'évaluer les politiques locales de l'État[360]. Les instances d'orientation et d'évaluation locale sont réservées à la conférence administrative régionale et le collège des chefs de services, le collège de chefs d'exécutif des très grandes ou grandes villes et collège de chef des exécutifs provinciaux[361]. Les éléments de l'économie et de la politique publique sont les facteurs les plus importants à être gérés dans le cadre de ces pratiques collégiales au centre de l'État et au niveau local. Les objectifs à atteindre par ces conférences administratives sont l'unification du système économique et les conditions de définition ou de mise en œuvre des politiques publiques dans certaines zones. Il faut

---

[358] Ex. Catalog of Priority Industries for Foreign Investment in the Central and Western Regions (Revised in 2013) (Development and Reform Commission Order No. 1), 17.05.2013 ; Interim Measures for the Administration of the National SME Share Transfer System Limited Liability Company (Securities and Futures Commission, Order No. 89), 04.02.2013; Administrative Measures for Administrative Reconsideration of the State Food and Drug Administration (Order of the General Administration of Food and Drug Supervision No. 2) 13.11.2013.

[359] 杨龙，《地方政府合作的动力、过程与机制》，中国行政管理，Chinese Public Administration, 2008 年第 7 期。Yang long, *La coopération dynamique de l'administration locale, les processus et les mécanismes*, Revue de l'administration publique chinoise 2008, n° 7, p. 96-99.

[360] 袁明圣，《宪法架构下的地方政府》，行政法学研究，2011 年 01 期 。YUAN Mingsheng, *Gouvernement local dans le cadre constitutionnel*, 'Administrative Law Review', 2010 n° 1, p. 99-105.

[361] *Ibid.*

également atteindre ensemble de nouvelles stratégies et progrès. Ces conférences et collèges s'organisent régulièrement, pour résoudre les problèmes probables et actuels le plus rapidement possible, tout en discutant sur la meilleure manière d'équilibrer les pouvoirs étatiques et locaux par l'harmonisation des politiques publiques. Parmi les thématiques privilégiées ont trouvé aussi la coordination des politiques dans les domaines de l'économie, du développement industriel, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie. Le but à atteindre consiste à augmenter le développement économique, voire à atteindre une situation de prospérité générale et commune. La possibilité pour les différents services de l'État présents à un même échelon territorial de conduire des actions communes, pourra renforcer les mesures de coordination et contribuer à clarifier l'exercice du pouvoir. Il faut instaurer les différents modes d'organisation consacrés par les textes pour mettre en œuvre ces objectifs[362].

L'autonomie de gestion des services déconcentrés est apparue très rapidement comme l'un des points d'application principaux de la responsabilisation des fonctionnaires, conformément à l'esprit du renouveau du service public et de l'adaptation de l'organisation et des fonctionnements des services aux besoins des usagers et aux priorités d'action définies localement. Cette démarche développée est à l'origine de deux types d'aménagement des rapports entre les services centraux des ministères et les échelons déconcentrés[363] : la déconcentration de la gestion des crédits sous la responsabilité de l'autorité locale compétente d'une part ; la globalisation des crédits c'est-à-dire le regroupement de lignes de crédits distinctes sur une ligne unique d'autre part. Pendant ces presque trente ans d'expérience de déconcentration, l'autorité centrale s'est déchargée d'une part importante de son pouvoir de gestion ; une gestion macroscopique (à partir du centre) a été ainsi remplacée par une sorte de gestion microscopique (sur le plan locale) jusqu'à ce que de nos jours les services déconcentrés bénéficient d'une autonomie considérable de gestion. Leur marge de manœuvre est effectivement grande en matière de gestion de l'économie, de gestion des politiques publiques, de gestion de la culture et des domaines sociaux, y compris, bien évidemment, la gestion des crédits. Les autorités centrales de l'État s'associent de loin au fonctionnement de

[362]唐海波，《转型期我国政府执行力探析》，吉林大学， 行政管理， 2009， 硕士论文。Comp. de manière générale : TANG Haibo, *La période de transition dans la mise en place du gouvernement chinois*, mémoire de master, l'administration et gestion, 2009.

[363]于晶、牛海涛，《从利益冲入看我国中央与地方财政关系变化》，湖南税务高等科技学校学报，2005 年第 6 期刊。YU Jing et NIU Haitao, *Les points de vue dans l'intérêt des relations fiscales du changement entre centrales et locales,* 'Journal de la science et de la technologie de Hunan', 2005 n° 1, p. 13-18.

ces domaines de gestion[364]. Il s'agit notamment d'assurer que les crédits ont été affectés correctement et que le système d'autonomie de gestion et de développement local fonctionne bien conformément aux prescriptions législatives. Quant au regroupement des lignes de crédit, il permet de mieux appliquer cette autonomie de gestion en obtenant une certaine liberté de gestion des crédits qui sont affectés aux domaines qui en ont besoin. Cela permet aussi d'éviter que certaines positions de crédit qui auparavant étaient affectées à des domaines précis soient inutilement dépensées sur le plan local uniquement pour les épuiser et ne pas devoir subir des coupes dans l'exercice suivant. Malheureusement en Chine actuelle, il n'y a pas encore des services spéciaux qui s'occupent du regroupement des lignes de crédits. Dans la pratique, les chefs d'exécutif de chaque échelon local disposent de ces crédits et le plus souvent l'autorité centrale assument une fonction de contrôle de manière beaucoup trop dilettante.

3. Les perspectives de la déconcentration

Si les développements qui précèdent montrent que la déconcentration obéit à une dynamique politique et administrative sans précédent en Chine, sa mise en œuvre et la confirmation de certains de ses objectifs se heurtent à des résistances voire à des oppositions de principe. Mais comme toutes les choses ont un double face, l'avenir de la déconcentration sera sans doute assez réussi. La déconcentration comme technique d'activation de la dynamique locale et d'accélération du développement local, voire central, va véritablement progresser avec les nouvelles mentalités de politique publique et l'effort de l'État et des pouvoirs locaux.

3.1 Les obstacles et incertitudes

On peut citer trois catégories d'obstacles, voire d'oppositions au principe de la déconcentration : le problème de sa conciliation avec d'autres principes juridiques comme la responsabilité politique du gouvernement, l'unité et l'indivisibilité de la République ou

[364]林文轩，《大陆中央与地方关系改革现状与问题》，展望与探索，2009 年第 1 期。LIN Wenxuan, *La situation actuelle et le problème dela réforme de la relation centre-niveau local en Chine*, Revue 'Prospect et exploration', 2009 n° 1, p. 76-92.

l'égalité de citoyens ; les résistances liées aux mentalités administratives et aux comportements politiques qui reposent sur des traditions centralisatrices persistantes dans de nombreuses administrations et la concurrence institutionnelle entre plusieurs ministères pour le pilotage de la déconcentration ; l'inadaptation de certains modes de fonctionnement de l'administration qui s'explique d'une part par le fait que les contraintes d'une organisation administrative locale ne sont pas suffisamment prises en considération pour les enjeux de la déconcentration et, d'autre part, par un encadrement réglementaire et financier qui contribue fréquemment à priver de leur portée certaines initiatives importantes.

Ce sont ces obstacles et difficultés qui paraissent mériter le plus d'attention car elles reflètent souvent les résistances les plus difficiles à surmonter, tant au niveau des administrations centrales que des services déconcentrés. Ils renvoient par ailleurs à une dimension de la déconcentration souvent sous-estimée : l'importance de la formation des fonctionnaires.

On mesure rétrospectivement la portée et aussi la fragilité de l'orientation prise par les différents gouvernements depuis 1989 en faveur de la déconcentration lorsque l'on analyse les obstacles qui lui ont été opposées et qui continuent de se manifester à ce sujet. Paradoxalement, les résistances qui sont perceptibles témoignent, malgré leur extrême diversité, tout à la fois de la difficulté d'assumer certains choix de principe et des enjeux de fond auxquels renvoie désormais la déconcentration. Elle souffre concrètement à la fois de l'absence d'un "chef de file" exécutif clairement identifié et d'une position trop réservée ou restrictive du ministère chargé du budget.

L'un des plus puissants courants de résistance à la déconcentration émane d'un réflexe culturel de la part des administrations centrales qui tiennent à préserver leurs attributions traditionnelles. Il apparaît nécessaire d'agir sur les conditions de formation en lien plus étroit avec les services déconcentrés. En France, la formation des cadres est occupée par une formation initiale – notamment l'école nationale d'administration (l'ENA) –, et dans le cadre d'une formation continue. Un système de concours administratifs mène ainsi au recrutement. En Chine cependant, la formation des cadres est également assumée pour les hauts

fonctionnaires par l'école nationale d'administration (elle n'a le même nom, mais ni la même réputation ni la même qualité). Un recrutement important s'effectue également à partir du reste des établissements de l'enseignement supérieur. La formation continue existe aussi. En réalité toutefois, les cadres ont été choisis sur le fondement de critères qui consistent en l'idée traditionnelle " le meilleur diplômé vient de la meilleure université ". Il est donc rare que l'on choisisse une personne diplômée de la formation continue sauf si elle a fait sa formation tout en occupant déjà un poste de cadre.

Les autres obstacles à la mise en œuvre locale de la déconcentration sont des résistances et des hésitations ressenties au plan national. Ainsi les conditions de mise en œuvre de la déconcentration au plan local modifient les rapports de pouvoir et d'influence que cette réforme entraîne sur le terrain. Les administrations centrales, naturellement, font toujours des efforts pour encadrer les pouvoirs locaux, le cas échéant pour les courtcircuiter. Elles leur donnent les pouvoirs, mais elles ont peur que ces pouvoirs déconcentrés grandissent et l'envahissent, jusqu'à atteindre un jour l'indépendance. Elles prétendent donc d'agir en amont, trouvant les moyens de contourner les moyens mis à disposition des circonscriptions locales et tentant de ne pas respecter d'une manière générale la compétence des pouvoirs locaux. Bref, la bonne adéquation des moyens aux missions et l'ampleur de la marge de manœuvre des agences territoriales posent un problème au processus de la déconcentration.

Pour résoudre tous ces problèmes il est nécessaire d'avoir une stratégie globale de déconcentration, en cherchant et planifiant l'avenir de celle-ci et en anticipant les problèmes évoqués[365].

[365]关海棠，《宪政架构下的地方分权研究 —以地方自治为视角》，吉林大学， 宪法与行政法学， 2013， 博士论文。Ce paragraphe de textes est basé sur : GUAN Haitang, *La décentralisation en cadre constitutionnel du gouvernement local - Une perspective de l'autonomie locale*, Thèse de l'Université Jilin, Droit constitutionnel et administratif, 2013, p. 69-84.

3.2 Les avenirs en perspective

Aujourd'hui apprécier la qualité des évolutions en cours, en matière de déconcentration est sans doute insuffisant pour qu'un jugement définitif puisse être porté sur les prolongements concrets que cette réforme comportera, pour l'organisation et le fonctionnement des services centraux et extérieurs de l'État. On peut cependant tenter d'identifier, à ce stade de la mise en œuvre des nouvelles dispositions et au regard des débats qui ont eu lieu, les conditions dans lesquelles les choix qui restent à effectuer sont susceptibles d'accompagner (ou de gêner) les développements de la déconcentration. Les décisions ou orientations qui devront être prises peuvent être classées en deux ensembles : celles qui se rattacheront au statut politique novateur que l'on a souhaité donner à la réforme d'une part ; celles qui se rapporteront aux aménagements organiques et fonctionnels qui devraient en résulter d'autre part.

La déconcentration intéresse d'abord les rapports entre les échelons centraux et locaux des administrations de l'État. A ce titre, confirmer que la déconcentration doit être interministérielle et non plus sectorielle, assumée qu'elle doit conduire à un nouveau management des politiques publiques plutôt que s'en tenir à un simple aménagement des procédures, suppose que l'on continue de donner à cette réforme une dimension politique forte, au plan national mais aussi dans les choix qui seront faits à propos de la marge de manœuvre donnée à l'administration extérieure.

La déconcentration doit être évaluée à sa juste mesure et, comme la décentralisation, être inscrite sur l'agenda politique du gouvernement. Elle figure parmi les objectifs du travail gouvernemental quant à la définition des rapports entre les niveaux centraux et locaux. Elle est une grande affaire de nature politique. L'adaptation de la déconcentration aux hommes et aux structures est importante. Elle conduit à prendre en compte les éléments de base de la déconcentration. Elle demande toujours l'accompagnement réglementaire des réformes ou l'harmonisation des comportements administratifs. Après l'homme et les méthodes de gestion, la déconcentration conduira-t-elle à modifier les structures de l'administration extérieure ? On a vu que la mise en œuvre de la décentralisation n'a pas abouti à une remise en question du découpage administratif territorial de l'État. Le système reste caractérisé par un parallélisme

quasi absolu entre les ressorts des pouvoirs locaux et les circonscriptions d'action déconcentré de l'État. Les rapports entre les différents échelons administratifs de l'État risquent d'empêcher l'équilibre de la déconcentration en tendant vers instabilité. Il faudra donc de nouveaux dispositifs territoriaux de l'État pour apporter une éventuelle adaptation aux structures territoriales actuelles.

On se bornera aux pistes de réforme ou d'aménagement institutionnel qui viennent d'être évoquées, pour tenter de conforter de manière définitive la déconcentration. Elle est déjà inscrite dans le droit commun chinois comme principe d'organisation et de fonctionnement de l'État. L'objectif qui s'affirme et la perspective qui se dessine sont bien de redonner à l'État une vocation à concilier les impératifs d'intérêt général et de cohésion nationale avec les préoccupations de proximité et d'efficacité qui font des circonscriptions déconcentrées, comme aussi des collectivités décentralisées, le territoire pertinent pour la mise en œuvre de politiques publiques cohérente[366].

[366]王振雄，《中国地方政府的治理与激励研》，复旦大学， 2013， 博士论文，Ce paragraphe de textes est basé sur : WANG Zhenxiong, *Gouvernance et les gouvernements locaux chinois,* Thèse de l'Université Fudan, La politique constitutionnel, 2013, p. 43-82.

Conclusion :

Dans le présent titre, une grande partie de l'évolution des pouvoirs locaux en Chine a été exposé. Il a été démontré que ces pouvoirs locaux existent officieusement (sans recours au concept actuel de pouvoir local) depuis de longues années. Le pouvoir local se décline dans plusieurs domaines : dans la civilisation, dans la culture, dans l'histoire, mais aussi plus particulièrement dans le domaine juridique. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas négliger cet aspect purement historique pour notre démonstration générale.

On constate donc qu'un régime des pouvoirs locaux existe en Chine depuis déjà plus de 2500 ans. Leur nature, leur statut et leur fonction concrets changent au fil des ans. Il est cependant possible d'observer une tendance générale. Lentement et progressivement les pouvoirs locaux se débarrassent (pour le moins partiellement) de l'emprise par le pouvoir central. Petit à petit ils gagnent certaines compétences ce qui illustre une diversité locale croissante dans l'État. Cette évolution juridique oscille bien entre centralisation et décentralisation. C'est à l'époque moderne que les pouvoirs locaux chinois dans toute leur diversité vont réussir par étapes de s'émanciper du pouvoir central.

Titre II : Le pouvoir local émancipé du pouvoir central

Il a été vu que la Chine a pratiqué au cours de son histoire ce que nous appelons aujourd'hui la centralisation, la déconcentration, l'autonomie régionale pour revenir de nouveau à la centralisation. Depuis l''ouverture économique' (depuis 1978), la nouvelle Chine communiste est entrée dans une nouvelle ère qui place la liberté locale au cœur des préoccupations des dirigeants et des peuples. Le pourvoir local se voit conférer une plus grande marge de manœuvre, son statut est changé et la démocratie locale s'inscrit de plus en plus dans les mentalités de la vie locale.

Ces réformes ne restent pas inaperçues à l'étranger comme l'indique le rapport d'activité de la Délégation du Bureau de la coopération décentralisée[367] du Sénat français : « Aux termes de la Constitution actuelle (art. 107) et de la loi de 1979 (art. 51, par. 5 et art. 52, par. 2), les gouvernements locaux chinois établissent le plan de développement ainsi que le budget de leur circonscription et dirigent les domaines d'activités suivants : l'économie, l'éducation, les sciences, la culture, la santé publique, les sports, les finances, les affaires civiles, la sécurité publique, l'administration judiciaire, la planification des naissances, et les autres tâches administratives ». S'il s'agit d'une présentation correcte de la situation chinoise, il faut ajouter que « la répartition des pouvoirs entre le centre et la périphérie n'est pas clairement définie par la Constitution chinoise »[368]. « Le système politique chinois n'a pas de mécanisme institutionnel qui garantirait certains droits aux gouvernements locaux »[369]. « Certes, comme l'indique le Rapport du Sénat susnommé, les gouvernements locaux

[367]« Compte-rendu de la mission en Chine, du 25 au 28 octobre 2005, faite au nom de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée par M. Jacques Valade, président de la commission des affaires culturelles, sénateur de la Gironde et président du comité de pilotage de ces assises, et Jean Besson, sénateur de la Drôme, et président du groupe interparlementaire d'amitié France – Chine. Le Sénat et la coopération décentralisée. Rapport d'activité de la Délégation du Bureau à la coopération décentralisée. 2004 – 2006. Chapitre 3. »

Cité sur le site : https://www.senat.fr/ct/ct07-3/ct07-315.html et http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Rapport_final_eval_coop_francochinoise_cle8d6623.pdf

[368]Cité sur le site : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Rapport_final_eval_coop_francochinoise_cle8d6623.pdf

Conformément aux articles 2, 3, 5, 62, 89 et aux articles 95 à 111 de la Constitution actuelle du 4 décembre 1982, la décentralisation et la séparation des pouvoirs sont bien inscrites dans la Constitution. Les pouvoirs locaux ont un rôle double : d'une part, ils ont la personnalité juridique avec des organes décisifs décentralisés qui sont les assemblées populaires locales des différents niveaux ; d'autre part, il y a aux mêmes échelons un préfet local avec son administration locale qui représente les autorités centrales de l'État.

[369]*Ibid.*

bénéficient d'une grande souplesse pour mettre en œuvre des orientations générales définies du gouvernement central »[370], qui sont généralement exprimées plutôt en termes politiques ou dans des directives administratives qu'en termes juridiques contraignants.

Les réformes initiées dès 1978 par Deng Xiaoping ont abouti à une décentralisation des fonctions qui ne s'est cependant réalisées ni selon une procédure juridique formelle ni sur le fondement des dispositions de la Constitution de l'époque. Les actions des gouvernements locaux étaient cependant menées dans un esprit d'ouverture dans la mesure où les différents plans de développement et des directives administratives précises ont, dans certains domaines, conduit le gouvernement central à donner plus d'autonomie aux provinces. Cela devait permettre de leur assurer plus de développement économique pour atteindre les objectifs prescrits au niveau central. Les gouvernements locaux ont même été autorisés à nouer des relations avec des organismes étrangers, qu'il s'agisse de collectivités territoriales, d'entreprises, d'universités ou d'autres entités à même de favoriser le développement économique et de leur permettre d'avancer sur la voie d'une « société harmonieuse »[371]. Comme l'indique un récent ouvrage[372], l'organisation territoriale de la Chine « se présente comme un jeu subtil entre le centre et les provinces ». « L'échelon provincial joue un rôle clé, que ce soit vis-à-vis du gouvernement central à qu'il rend des comptes directement ou vis-à-vis des organes administratifs qui se trouvent sur son territoire. (…) L'enjeu pour le gouvernement central est de maintenir une cohésion nationale, qui est facilitée pour le moment par le rôle du Parti communiste chinois, présent à tous les rouages administratifs, et par le contrôle qu'il exerce sur les cadres locaux. (…) Ainsi, au final, on peut résumer de la sorte ce jeu complexe et réflexif de pouvoir par lequel le niveau national laisse assez de marge de manœuvre aux pouvoirs locaux à la périphérie afin de pouvoir se maintenir au centre. »[373]. C'est à ce titre qu'une liberté est laissée aux gouvernements locaux. Ceux-ci

---

[370]*Ibid.*

[371]« La construction d'une société socialiste harmonieuse suppose de continuer à placer l'homme au centre des préoccupations ; persévérer dans le développement scientifique ; persévérer dans la politique de réforme et d'ouverture sur l'extérieur ; poursuivre l'extension de la démocratie et de la législation ; traiter correctement les rapports entre la réforme, le développement et la stabilité ; préserver la direction du Parti communiste chinois et unir toutes les forces sociales dans la construction du pays (6ème session plénière du XVIe Comité central, 08-11 oct. 2006) » Cité sur le site :
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Rapport_final_eval_coop_francochinoise_cle8d6623.pdf

[372]Langer Frédéric, *Pratiques d'aménagement du territoire en Chine*. Collection Travaux, n° 13. La Documentation Française. 89 pages – cartes graphiques annexes.

[373]Cité sur le site :
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Rapport_final_eval_coop_francochinoise_cle8d6623.pdf

visent avant tout à développer le territoire local sur le plan économique, ce qui est conforme à la stratégie du gouvernement central (décentralisation économique). Ils s'appuyaient à cet effet sur leur pouvoir délibérant, conformément à l'environnement de la démocratie constitutionnelle. Cependant à l'époque, il ne s'agissait pas d'une « décentralisation » à proprement parler, plutôt d'une décentralisation de fait sans fondement textuel en droit. Une véritable décentralisation ne sera réalisée plus tard dont il faut analyser successivement le fondement théorique en droit chinois (chapitre 1) et sa mise en œuvre (chapitre 2).

Chapitre 1 : Le fondement théorique du droit chinois de la décentralisation

La décentralisation n'est présente en Chine que depuis un peu plus de 30 ans. Il s'agissait d'une revendication naturelle d'une société ancienne en voie de modernisation après des années de crises. En même temps, il y avait un besoin de croissance économique pour lutter contre la pauvreté présente dans cette partie du monde. Rétrospectivement on constate que le phénomène de la décentralisation n'est plus passager, mais a marqué durablement la politique nationale à travers une série de réformes locales. La décentralisation est désormais un aspect intégrant de la politique de construction de l'État de droit que le Parti communiste prétend atteindre, à savoir l'État de droit communiste.

La décentralisation de droit commun apparaît progressivement à travers des politiques et des actes administratifs. En effet, elle ne ressort pas très clairement de la Constitution et peu de lois contribuent à sa mise en œuvre. Cette dernière est accompagnée de différentes motivations venues de différents secteurs, chacun ayant pour ainsi dire ses raisons. Elles sont souvent liées aux conditions de l'économie nationale, au revenu national, au produit national brut (PNB), et aux échanges internationaux. Dans d'autres États, la décentralisation est garantie et réalisée à travers la constitution, les lois et les règlements. En Chine communiste, la mise en œuvre des nouveaux concepts envisagés par la décentralisation s'inscrit principalement dans ce que l'on pourrait appeler « la décentralisation décrétée », donc une décentralisation de droit commun qui trouve son fondement essentiellement dans les actes règlementaires.

Nous présenterons d'abord le contexte général qui a provoqué et engendré la décentralisation en Chine (Section 1). Ensuite nous nous pencherons sur les pensées des dirigeants communistes qui ont joué un rôle décisif dans l'enrichissement de la théorie chinoise dans ce domaine (Section 2).

Section 1 : Le contexte général de la décentralisation en Chine

Il est considéré que la politique de décentralisation engagée au début des années 1980 par le gouvernement de Deng Xiaoping en Chine (par ailleurs à la même période par le gouvernement socialiste en France), visait à redistribuer le pouvoir entre les autorités locales et centrales et rompant avec une tradition centralisatrice[374]. Cette lecture linéaire n'en est pas moins problématique. Elle fait de la décentralisation une radicale nouveauté qui succéderait à une période marquée au mieux par la subordination du pouvoir local, au pire par son inexistence. Or, en Chine, le changement n'était pas abrupt. On observe plutôt une évolution progressive. Mais cela n'empêche pas que le peuple chinois ait perçu la réforme comme un changement radical. Nous présenterons par la suite d'abord les expérimentations de la décentralisation pendant la période historique troublante qui venait de rompre avec la monarchie et qui va inaugurer la nouvelle Chine (§ 1). Ensuite nous analyserons l'environnement conceptuel général de cette décentralisation à l'origine d'une véritable décentralisation politique et juridique (§ 2).

§ 1. Les expérimentations de la décentralisation avant la grande réforme de 1978

Depuis les premières dynasties impériales QIN et HAN, l'organisation de l'administration locale s'était établi en régime de 'région et département', donc en un système à deux niveaux de gouvernement local, comme il a été vu précédemment et qui restera celui de la Chine du XXIe siècle. Il s'agissait seulement de circonscriptions locales déconcentrées, représentant l'autorité centrale. Le préfet correspondant à ces deux niveaux fut nommé par le pouvoir central. En revanche, les entités situées en dessous du département (exemples : commune, bourg, village…) étaient gouvernées par un officier local[375] selon les règles du

[374]En France, d'après la proclamation de 1982 de Gaston Defferre, alors ministre de l'Intérieur et père de la réforme, la décentralisation constituerait « une rupture dans le cours séculaire de la centralisation », Allocution au Congrès de l'association des maires de France, Paris (octobre 1982).

[375]Il est assez courant que l'officier local fût issu d'une certaine classe. Il était en effet le patriarche d'une grande famille locale. Il s'agit de personnes qui ont réussi le concours des fonctionnaires mais qui par la suite n'ont pas obtenu un poste public ou qui sont des seigneurs locaux ayant fait des études et ayant exercé une fonction publique ailleurs, mais qui sont retournées au pays natal. Cet officier est soutenu par le préfet départemental. La fonction repose sur une coutume juridique. Il n'y a pas de processus de nomination car ce n'est pas un poste de fonctionnaire. 徐忠明，《众声喧哗: 明清法律文化的复调叙事》，清华大出版社,

système patriarcal. Cela est considéré comme un début timide de l'autonomie locale, même s'il n'y a pas de participation des peuples dans le gouvernement. Il y a donc une autonomie locale de caractère non-démocratique[376].

Au tournant du siècle (entre la fin du XIXe siècle et le début du XXe siècle), les puissances européennes impérialistes ont ouvert la porte à la Chine par les canons. La nation chinoise a connu une grave crise de survie. La légitimité du nouveau régime étatique était mise en cause comme ce n'est jamais arrivé dans l'histoire chinoise. L'élite politique chinoise a commencé à chercher et à explorer des mesures de réformes parmi lesquelles se trouve la technique de décentralisation qui apparaît ainsi pour la première fois aux yeux des nouvelles générations chinoises. L'articulation progressive de cette décentralisation chinoise doit être exposée de manière chronologique : à la fin de la dynastie QING (1), sous le mouvement fédé réaliste du Gouvernement de Beiyang[377] (2) et sous la République de Chine en période du gouvernement de Nanjing (3). Cet exposé sera conclu par une réflexion générale sur les pratiques constitutionnelles locales antérieures à 1949 (4).

1. La décentralisation à la fin de la dynastie QING (1905 – 1912)

Avec la propagation des pensées sur le constitutionnalisme et la démocratie occidentale, le concept de décentralisation (voire d'autonomie locale) a été introduit en Chine à la fin de la dynastie QING. Les élites chinoises ont été les ardents défenseurs d'une nouvelle Chine sous la forme d'une monarchie constitutionnelle gouvernée dans le cadre d'un régime d'autonomie locale[378].

2007。XU Zhongming, *Brouhaha : La culture juridique sous les Dynasties MING et QING*, Presse Tsinghua University, 2007, p. 313-325.

[376]L'autonomie locale fondée sur l'institution d'un officier 'n'est pas issue d'une assemblée du peuple. Juridiquement elle peut analyser comme une délégation du gouvernement supérieur, comme un outil de gouvernance locale par l'autorité centrale pour gérer les affaires des communes et villages'. Ce type d'autonomie peut être considéré comme une autonomie indigène sous le contrôle de l'administration centralisée.

[377]Il désigne l'autorité centrale de la République de Chine entre 1913 et 1928. Le premier présidant YUAN Shikai vient de l'Armée de Beiyang qui a fondée au temps de l'Empire QING. Après la mort de YUAN, il fut les seigneurs de guerre qui dominent alternativement le pouvoir, de manière officielle ou officieuse.

[378]马小泉，《国家与社会: 清末地方自治与宪政改革》，河南大学出版社, 2001。 MA Xiaoquan, L'État et la société : l'autonomie locale à la fin de la dynastie QING et sa réforme constitutionnelle, Presse l'Université Henan, 2001.

En 1905 a été créé le Bureau général d'Ingénierie de Shanghai qui a commencé spontanément à gérer les affaires d'ingénierie locale à Shanghai. Au même moment, LIANG Qichao 梁启超[379] a établi la « Société du Sud 南学会 » formée par la noblesse locale dans la province Hunan 湖南 qui s'est mise à pratiquer l'autonomie locale. En 1906, YUAN Shikai 袁世凯[380] a fondé et envoyé un bureau d'autonomie locale à Tianjin. Afin d'informer l'opinion publique et les fonctionnaires progressistes, il y avait cinq hauts-fonctionnaires plénipotentiaires qui ont été envoyé en délégation par la cour QING pour étudier la politique et le gouvernement à l'étranger. Ils étaient chargés de fournir un rapport écrit, y compris sur la thématique de l'autonomie locale. Par la suite, le gouvernement de la dynastie QING, sous la pression interne et externe, afin de conserver le pouvoir impérial et de renforcer le contrôle sur la société, a publié une série de règlements de réforme. En janvier 1909, le gouvernement QING a promulgué les « règlements d'autonomie au niveau du canton/de la commune/du village »[381] et pour le même niveau des « règlements électoraux »[382]. En 1910, le gouvernement a promulgué en plus les « règlements d'autonomie relatifs à la capitale et ses environs »[383] et pour le même niveau des « règlements électoraux »[384] ainsi que les « règlements d'autonomie locale pour le niveau Fu/Ting/Zhou/Xian[385] »[386] et pour le même niveau des « règlements électoraux »[387]. En ce qui concerne le volet organique, ces instruments instaurent un conseil local et un comité d'administrateurs. Le conseil est l'organe délibérant et décisif. Ses membres sont élus dans le cadre d'un suffrage restreint par des considérations d'éducation et de fortune. Le comité d'administrateurs est l'organe exécutif, élus par le conseil local et sous son contrôle. Les deux organes sont à la fois indépendants et organiquement liés ce qui se présente comme un principe de la décentralisation moderne. Au début de la République de Chine, ce régime d'autonomie locale est conservé dans ses grandes

[379] LIANG Qichao 梁启超 (23.02.1873 – 19.01.1929) est un universitaire, philosophe, historien, écrivain et réformateur de la Chine moderne. Ses œuvres ont beaucoup inspiré les intellectuels chinois et les mouvements de réforme.

[380] YUAN Shikai 袁世凯, (16.09.1859 – 06.06.1916), est un célèbre militaire, homme d'État, chef des seigneurs de guerres Beiyang dans l'histoire chinoise moderne. Il a servi à la fois la cour impériale QING et la République de Chine. Il s'est auto-proclamé empereur en 1915. Cela a provoqué l'opposition de toute la Chine et généré le mouvement 'Protection de l'État', Yuan était empereur pendant 83 jours avant d'annoncer l'abolition de la monarchie. Il est l'une des figures les plus controversées de l'histoire chinoise moderne.

[381] En chinois : 《城镇乡地方自治章程》.

[382] En chinois : 《城镇乡地方自治选举章程》.

[383] En chinois : 《京师地方自治章程》.

[384] En chinois : 《选举章程》.

[385] Voir La Partie I Titre I Chapitre 1 section 2 §1 de cette thèse pour la notion de ces niveau locaux.

[386] En chinois : 《府厅州县地方自治章程》.

[387] En chinois : 《府厅州县议事会议员选举章程》.

lignes et légèrement développé. En revanche, YUAN Shikai exerce l'exclusivité du pouvoir, en février 1914, il ordonne l'arrêt des activités à tous les niveaux de l'autonomie locale ainsi que la dissolution des conseils provinciaux[388].

Le mouvement de l'autonomie locale à la fin de la dynastie QING avait, pour la première fois dans l'histoire chinoise, établi un régime unifié de collectivités locales par le moyen d'une législation nationale. Son objectif principal restera cependant essentiellement le maintien de la domination impériale : D'une part, en raison de l'obstruction conservatrice, les lois sur la mise en œuvre du gouvernement local n'étaient pas réellement appliquées. D'autre part, les pouvoirs autonomes cédés par le gouvernement QING sont extrêmement limités. En réalité, les collectivités locales n'ont pas eu la personnalité juridique, mais seulement le statut d'unités administratives étatiques (déconcentrées), leur rôle se limitant principalement à celui d'un assistant officiel du gouvernement central[389]. Du point de vue du processus de la décentralisation locale, l'autonomie locale a été d'abord lancée par le secteur privé et seulement ensuite par le gouvernement central. Dans les deux cas, le mouvement d'autonomie locale est le produit d'une interaction entre la société et l'État. Toutefois, l'autonomie locale est octroyée d'autorité du haut vers le bas (*top-down*) avec pour objectif la promotion du gouvernement. On peut donc parler d'une autonomie de nature despotique.

2. <u>Le mouvement fédéraliste du Gouvernement de Beiyang 北洋政府 (1912 – 1928)</u>

Après la mort de YUAN Shikai, la Chine entre dans l'ère de seigneurs de guerre. Les pourparlers de paix Nord-Sud échouent et les guerres entre les seigneurs détruisent le pays. Parmi les seigneurs de guerre il y a les moins importants qui revendiquent le gouvernement autonome sur leur petit territoire pour se protéger. Les populations leurs suivent en croyant de pouvoir ainsi éviter la guerre. C'est dans ce contexte historique dans années 1920 que la Chine connaît un nouveau mouvement décentralisateur qualifié de fédéralisme provincial.

---

[388]姜栋，《清末宪政改革——以清末地方自治为视角》，法律文化研究，2006 年特刊。JIANG Dong, *La réforme constitutionnelle tardive sous la dynastie Qing - Une perspective de l'autonomie locale*, Revue 'L'étude de la culture juridique', 2006 numéro spécial, p. 90-100.

[389]郭绍敏，《清末宪政改革中的地方自治》，北方法学，2007 年第二期。GUO Shaomin, *La réforme constitutionnelle de l'autonomie locale à la fin de la dynastie QING*, Revue 'Sciences juridiques du Nord', 2007 n° 2, p. 105-115.

L'autonomie se présente comme une autonomie substantiellement fédérale : Elle concerne les provinces qui ont réussi à se l'approprier, Chacune d'elle va ensuite se doter d'une constitution particulière, mettre en place un gouvernement provincial qui fonctionne en conformité avec la Constitution tout comme le gouverneur provincial élu au suffrage. Peu à peu, toutes les provinces se fédéralisent. On est en présence d'un État à la fois uni et fédéraliste, le fédéralisme étant le résultat d'une autonomie provinciale très poussée. La province de Hunan 湖南省 joue un rôle pionnier grâce à l'organisation d'un référendum sur la mise en œuvre de la constitution provinciale. Ensuite ce sont les provinces Zhejiang, de Guangdong, de Sichuan et d'autres provinces qui participent également activement au courant de l'autonomie constitutionnelle. Cependant, en réalité seulement quelques provinces ont réussi à réaliser un haut degré d'autonomie et la voie fédéraliste à travers l'autonomie provinciale ne trouvait pas l'accord de tous. Le projet va finalement échouer avec les révolutions de Sun Yat-sen et son Parti[390].

Ce mouvement fédéraliste à la Chinoise au début du XXe siècle était une tentative politique de réaliser le fédéralisme occidental. Il a poussé la décentralisation à son extrême de sorte que l'autonomisme a pris une autre nature juridique. Il s'agit certainement d'un progrès constitutionnel sur le plan historique. En revanche, ce fédéralisme à la Chinoise était en réalité seulement un outil tactique des seigneurs de guerre[391]. C'est eux qui profitaient du désordre créé dans ce contexte pour exercer leur dictature.

3. <u>La République de Chine en période du gouvernement Nanjing (1928 – 1949)</u>

En 1928, le gouvernement de Nanjing réussira la réunification du pays et la Chine entama un nouveau cycle d'expérience de la décentralisation. Selon la théorie de Sun Yat-sen, il faut que « les pouvoirs centraux et locaux adoptent une répartition cohérente. Les affaires de nature centrale doivent relever des pouvoirs attribués à l'autorité centrale ; celles de nature locale doivent appartenir aux pouvoirs exercés par les collectivités locales. Il ne faut

[390]杨天宏,《地方自治与统一国家的建构——北洋时期"联省自治"运动再研究》，四川大学学报(哲学社会科学版)，2012 年 05 期。YANG Tianhong, *L'autonomie locale et la structure unifiée locale – Recherche sur le mouvement fédéraliste Beiyang*, Revue 'Journal de l'Université du Sichuan', 2012 n° 5, p. 20-29.

[391]*Ibid.*

consacrer un système ni centralisé ni décentralisé. »[392] Ainsi le gouvernement de Nanjing lance-t-il un mouvement national de l'autonomie locale. En 1929, pendant la troisième Assemblée nationale des représentants du Parti Guomindang sera adopté un document de nature réglementaire intitulé « Stratégie et processus de détermination de l'autonomie locale visant à établir la base de la construction politique de l'État ». Il promeut quatre principes d'autonomie locale à réaliser en trois périodes[393]. La même année, le gouvernement national a promulgué la « loi sur l'organisation départementale » et la « loi sur l'autonomie départementale » [394]. Il a donc lancé officiellement le processus vers l'autonomie départementale. Suit dès lors une série de règlementations pour mettre en œuvre cette autonomie. D'une part, ce gouvernement forme les populations pour atteindre directement les objectifs démocratiques ; d'autre part, il promeut la construction économique et culturelle dans les zones rurales afin de consolider base du pouvoir politique.

En mai 1931, l'Assemblée nationale adopte la « Constitution provisoire applicable pendant la période de mise sous tutelle politique de la République de Chine »[395], qui définit les domaines d'attribution respectifs des pouvoirs centraux et locaux. Toutefois, en août 1932, Tchang Kaï-chek va promulguer les règlements contre les opposants communistes qui sont accompagné de la mise en place du système baojia 保甲制度. C'est un système destiné à permettre à l'autorité nationale de pénétrer la communauté rurale afin de renforcer le contrôle institutionnel sur l'échelon local. Le système baojia est l'inverse de l'autonomie à travers l'autorité centrale vise à manipuler le peuple[396]. Comme il y a d'un côté la pratique de ce système baojia et de l'autre côté un système d'autonomie locale conçu sans prendre en compte la réalité chinoise, cette autonomie ne progresse pas de manière substantielle. La cinquième réunion d'Assemblée nationale du Guomindang a dû admettre l'échec de

---

[392]常安，《作为宪政实践的"均权"及其政治意蕴》，《云南大学学报法学版》，（2009）05。CHANG An, *La pratique constitutionnelle de la répartition des pouvoirs et ses effets politiques,* Revue 'Journal de l'université de Yunnan, 2009 n° 5, p. 8-15.

[393]Les quatre principes sont les suivants : (1) la confirmation du département comme collectivité autonome ; (2) l'élaboration d'une loi sur l'autonomie locale ; (3) la sélection d'un personnel spécifique par gouvernement national pour assister les départements dans la préparation de leur autonomie ; (4) la mise en œuvre progressive et non, simultanée de ces étapes préparatoires à l'autonomie locale.

Les trois périodes sont : la période de la construction de l'autonomie, la période du fonctionnement de l'autonomie, la période du perfectionnement de l'autonomie.

[394]En Chinois : 《县组织法》、《县自治法》.

[395]En Chinois : 《中华民国训政时期约法》.

[396]朱德新，《民国保甲制度研究述评》，安徽史学，1996 年 01 期。ZHU Dexin, *Commentaire sur le système de Baojia en République de Chine,* Revue 'Anhui histoire', 1996 n° 01, p. 71-80.

l'autonomie locale en novembre 1935[397]. Pendant la deuxième guerre mondiale contre le Japon, le gouvernement de Nanjing promulgue le 19 septembre 1939 le « Programme sur l'organisation du gouvernement départemental » (acte de nature règlementaire) qui prétend mettre en place le nouveau régime départemental. Pour la première fois, le pouvoir local obtient au niveau du département un statut juridique autonome et doté de la personnalité juridique. Dans le département se trouvent le canton/l'association des communes qui jouissent également de la personnalité juridique. En revanche, le système baojia est appliqué à l'échelon du canton/de la communauté des communes. Force est de constater également que toutes ces mesures de réforme, en raison de l'état de guerre, ne sont jamais appliquées. En décembre 1946, l'Assemblée nationale va adopter enfin la Constitution de la République de Chine qui dans son chapitre 11 vise le régime local. Elle dispose que l'autonomie locale est mise en œuvre pour les provinces et les départements. Toutefois, en raison de l'éclatement de la guerre civile, cette l'autonomie locale n'est pas non plus mise en œuvre[398].

On retient de cette expérience que le Gouvernement national de Nanjing espérait d'un côté établir le fondement constitutionnel de l'État à travers la promotion de la décentralisation et d'autre côté, en même temps, renforcer le contrôle sur la société locale à travers le système baojia. Ce dernier neutralise donc le fonctionnement constitutionnel du régime de l'autonomie locale envisagé par Sun Yat-sen.

4. Réflexion générale sur les pratiques constitutionnelles locales antérieures à 1949

Le mouvement de l'autonomie locale à la fin de la dynastie QING est bien particulier dans le contexte de son époque. Il reflète la conscience civique et démocratique de la société de l'époque. Il pose les germes d'une participation politique du peuple dans la mesure où les organes de l'autonomie locale devaient être issus d'élections démocratiques et où les règles du fonctionnement local témoignent de la mise en pratique du concept constitutionnel de la

[397]陈天林，《民国时期的“地方自治”理念及其初步实践》，中国政法大学学报，2010 年 01 期。CHEN Tianlin, *Le concept d'autonomie locale et sa pratique en République de Chine,* Revue de l'Université chinoise de science politique et de droit, 2010 n° 1, p 15-23.

[398]张千帆，《走向世界的中国宪政——制度与文化的百年进化》，北方法学，2008 年 05 期。ZHANG Qianfan, *Vers la consécration de la Constitution chinoise – l'évolution institutionnelle et culturelle de ce siècle,* Revue 'Sciences juridiques du Nord', 2008 n° 5, p. 5-19.

séparation (verticale) des pouvoirs. Par conséquent, l'esprit du gouvernement constitutionnel démocratique moderne émerge dans la société chinoise. Dans le contexte historique, le mouvement de l'autonomie locale contribue à l'affaiblissement de la politique autocratique monarchique, à la promotion d'un sens national et au processus l'urbanisation[399].

Cependant, l'autonomie locale n'a pas été atteinte dans réel sens constitutionnel. Le succès dans le nouvel environnement politique dépend effectivement aussi de la reconnaissance et du respect institutionnels à la fois des autorités locales et des partis sociaux locaux. Dans les conditions historiques de l'époque, la théorie de l'autonomie locale manque aussi de profondeur conceptuelle et préparation mentale de tous les acteurs politiques qui ne s'inscrit donc pas dans le temps. Ces inconvénients vont de pair avec un gouvernement central faible, des conditions sociales précaires et des pressions qui menacent l'indépendance nationale. Tout cela explique que ce mouvement de l'autonomie locale va échouer[400]. À cela s'ajoute le fait que l'idée de décentralisation se présente de manière limitée, que le pouvoir central oscille entre des extrêmes, à savoir entre une centralisation poussée et une autonomie exagérée à l'époque et que les pouvoirs centraux et décentralisés s'ignorent mutuellement. C'est bien dommage et cela explique qu'il convient de développer la recherche sur la décentralisation et l'autonomie locale.

§ 2. L'environnement conceptuel général de la décentralisation

En Chine, depuis les premières lois des années 1980, la décentralisation n'a jamais véritablement été en cause sur le principe. Les débats sont concentrés sur ses modalités de mise en œuvre et aussi sur son adaptabilité avec le communisme. Est-ce à dire pour autant que cette politique est inspirée par une logique univoque et partagée, qui consisterait simplement à rompre avec un héritage centralisateur ? Rien n'est moins sûr tant elle obéit à des raisons et des objectifs différents qui en font toute l'ambivalence. Elle a, en effet, pris place dans les rapports de pouvoir entre autorités centrales et locales. L'autorité centrale chinoise qui est dirigée par le Parti communiste continue fermement la réforme de la décentralisation avec

[399] *Ibid.*

[400] 丁旭光，《近代中国地方自治研究》，广州出版社，1993。DING Xuguang, *Étude de l'autonomie locale dans la Chine moderne,* Presse de Guangdong, 1993, p.45-81.

succès. Toutefois en parallèle, elle a toujours gardé sa position forte au centre, une puissance qu'elle revendique au nom de l'État unitaire. Sur le plan conceptuel, la décentralisation peut effectivement s'analyser comme un affaiblissement du rôle de l'État (1) qui va de pair avec un renforcement du rôle local (2) et qui exprime dans un environnement international (3).

1. L'affaiblissement de rôle de l'État

Le développement des politiques de décentralisation apparaît tout d'abord comme un processus indissociable, ou plus généralement, de redéfinition des modalités de l'intervention de l'État. Les complications rencontrées depuis la fin des années 1970 (période de la guerre froide) tant dans la capacité de l'État à résoudre les problèmes (compétitivité économique, dégradation de la situation énergétique et environnementale, chômage, etc.) que sa capacité à équilibrer son budget ou à se moderniser administrativement ont conduit à s'interroger sur son rôle régulateur dans les sociétés contemporaines. Le freinage de la croissance et l'exacerbation des besoins sociaux se sont accompagnés d'un déficit de plus en plus important des finances publiques. La Chine se trouve être retardataire par rapport au reste du monde. L'État central commence à se sentir impuissant dans certains domaines[401].

C'est dans un tel contexte politique et socio-économique général qu'à la fin de la guerre froide des idées occidentales ont émergé en Chine à la pointe de l'affecter dans son ensemble. Les « nouvelles » théories et philosophies se présentent en grand nombre. Le fonctionnement de la Chine avait été très rigide, le régime était rigide, la culture était rigide, même les pensées et la vie quotidienne du peuple étaient rigides. L'économie était très en retard par rapport aux pays occidentaux développés. Les conditions de vie étaient très basses également. La réforme apparut nécessaire en voire obligatoire. L'autorité centrale se remit en cause, pour rapidement se décider à emboiter le pas de la prospérité des pays occidentaux, notamment les États-Unis. Le premier mouvement à la fin de l'année 1978 est l'ouverture du marché et puis à partir de l'année 1980, c'est le début de la décentralisation qui se construira

[401]郑永年、吴国光，《论中央—地方关系，中国制度转型中的一个轴心问题》，香港：牛津大学出版社，1995。Comp. de manière générale : ZHENG Yongnian et WU Guoguang, *La relation entre l'État et les autorités locales – une question analysée dans le contexte de la transition du système chinois,* Hong Kong : Presse de l'université Oxford, 1995, chapitre 1 et chapitre 7.

petit à petit. L'autorité centrale laisse certains pouvoirs d'État aux collectivités territoriales pour qu'elles puissent mettre l'agilité du pouvoir local en valeur, pour finalement mettre la Chine en valeur. À l'exception de quelques territoires qui étaient déjà autonomes[402], de nombreux actes réglementaires sont édictés pour permettre aux pouvoirs locaux de gérer les problèmes juridiques, sociaux, et économiques là où l'État central semble moins efficace à leur résolution. Les pouvoirs locaux montent en puissance sur la scène de la vie politique et juridique[403].

2. Le renforcement du rôle local

À partir de la fin des années 1970[404], vers la fin de la guerre froide, les nouvelles pensées et philosophies occidentales, qui arrivèrent par vague en Chine, se présentent dans l'imaginaire chinois comme des pousses de bambou après une pluie au printemps. Le peuple prend conscience de son rôle politique à se réveiller et les pouvoirs locaux en firent de même. Ce fut le début officiel du changement.

Lorsque l'on regarde du côté de la France, l'accroissement des moyens des collectivités locales peut tout aussi bien être analysé comme la traduction de l'influence qu'exercent les élus locaux à l'échelle nationale. Depuis la troisième République, les élus locaux ont conquis une place au cœur des processus de négociation des lois et réformes territoriales. Dès lors, il n'est pas incongru d'envisager la décentralisation comme des concessions octroyée par le gouvernement aux revendications des élites locales désireuses d'accroître leurs moyens et leur liberté. C'est en tout cas la piste défendue par Patrick Le Lidec qui analyse de la sorte les réformes décentralisatrices[405].

---

[402]Ce sont les régions des minorités ethniques. Voir la Partie II Titre I chapitre 1 de cette thèse.

[403]房宁，《民主的中国经验》，中国社会科学出版社，2013。Comp. de manière générale: FANG Ning, *L'expérience chinoise démocratique*, China Social Sciences Publishing House, 2013, chapitre 9.

[404]Ce passage est basé sur : 丁旭光，《近代中国地方自治研究》，广州出版社，1993。Ding Xuguang, *L'autonomie locale dans la Chine monderne*, Guangzhou Publishing House, 1993, p. 26-58.

[405]Patrick Le Lidec, Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France, Revue française d'administration publique, 2007/1 (n° 121-122), p. 111-130.

En Chine, ce sont les érudits et les professeurs de droit et de science politique qui commencent à analyser dans leurs études ou rapports l'aspect de la décentralisation du pouvoir de l'État. Mais ce sont les hauts fonctionnaires qui à l'époque pointent bien plus volontiers les excès et dérives de la centralisation. Dès lors, « la décentralisation apparaît comme une réforme attendue par une coalition de grands chefs d'exécutifs locaux (surtout dans les régions où les minorités vivent ensemble), en principe peu soucieux de mobiliser des « savoirs managériaux », mais contraints de mobiliser l'argument de l'efficacité pour légitimer l'accroissement de leur pouvoir »[406]. Suite aux réflexions approfondies et à l'ouverture générale de la Chine en 1979, l'opinion publique réitère l'argument d'un nécessaire recentrage de l'État pour justifier le transfert de nouvelles compétences aux autorités locales. Les pouvoirs locaux manifestent également à l'autorité centrale et au Parti communiste qu'ils ont les capacités de gérer les problèmes issus de leurs collectivités en beaucoup de domaines et qu'il est temps de décentraliser le pouvoir de l'État pour mieux activer l'économie qui est trop rigide à cette époque[407].

Il est intéressant de constater parallèlement en France[408] que le projet d'instauration d'un conseil indépendant d'évaluation des politiques publiques locales s'est transformé, au fil des débats, en un observatoire de la décentralisation dans lequel on ne retrouve que des sénateurs détenteurs de mandats locaux. De même, la clarification des responsabilités entre les différents échelons locaux de gouvernement a montré naturellement le respect des libertés locales. Au regard de la difficulté pour l'État d'imposer une réforme arbitraire des institutions locales, la décentralisation apparaît comme le résultat de compromis entre des préoccupations centrales (et notamment budgétaire) et des revendications locales qui, pour se faire entendre, transitent par deux canaux : les associations d'élus locaux[409] et le Sénat, où 80% des sénateurs sont détenteurs d'un mandat local. De ce point de vue, le cumul des mandats limite de fait toute réforme territoriale arbitraire et radicale qui ne satisferait pas les représentants des collectivités locales. En effet, la création de ces commissions découle de la nécessité

[406]丁旭光《近代中国地方自治研究》，广州出版社，1993。Ding Xuguang, *L'autonomie locale dans la Chine monderne*, Guangzhou Publishing House, 1993, p. 30-35.

[407]*Ibid*., p. 54-55.

[408]Comp. de manière générale : Emmanuel Auber, Delphine Cervelle, Les collectivités territoriales - Une approche juridique et pratique de la décentralisation, Armand Colin, 2015.

[409]Citons l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Assemblée des régions de France (AFR) et l'Assemblée des communautés de France (ADCF).

gouvernementale d'associer les élus locaux à toute réforme pouvant les toucher et fournit l'occasion aux autorités centrales et locales d'y négocier des compromis avantageux.

Le croisement de ces raisons éclaire sur la manière dont la décentralisation s'est faite en Chine (avec certains parallélismes en France) : C'est l'initiative locale ainsi qu'en même temps la diversité des autres intérêts en jeu qui permettent de mieux comprendre l'ambiguïté de l'attitude d'État.

3. L'environnement international

À partir de la fin des années 1970, le mouvement de la décentralisation se déclenche globalement dans le monde entier même si certains pays commencèrent bien avant les années 1950. Ce phénomène forme un environnement international où il a y donc tendance générale vers un pouvoir d'État qui se décentralise progressivement. La France, l'Espagne, l'Italie et d'autres pays principaux de l'Union européenne se lancent dans des réformes de décentralisation. Les États les plus avancés en matière de décentralisation commencent à déléguer davantage de pouvoirs, c'est le cas du Royaume Uni. Après la guerre froide, les pays de l'Est et de l'Ouest entrent dans une phase de bonne entente qui se manifeste à travers une coopération renforcée au sein d'institutions internationales émergentes. L'économie elle aussi est alors en voie d'internationalisation. La Chine fait figure de retardataire avec son régime trop rigide. Elle suit désormais la tendance mondiale et la réforme est incontournable.

Section 2 : Les réflexions des dirigeants et philosophes juridiques

Le marxisme à partir de milieu du XIXe siècle et le léninisme au début du XXe siècle ont donné au communisme idéal un plan ambitieux. Avant l'établissement de la nouvelle Chine communiste, il n'y a cependant pas beaucoup d'États qui mettent en application la théorie communiste. Le seul exemple, l'Union Soviétique sous Joseph Staline a cassé le lien avec la Chine dans les années 1950[410]. Alors à ce moment-là, la nouvelle Chine se présente comme un État communiste tout neuf. Même à l'époque actuelle la Chine reste encore l'un des rares pays communistes existants et son existence et sa façon de vivre sont toujours en cours d'expérimentation. Voilà pourquoi le terrain pratique des recherches théoriques est limité.

Il faut savoir que dans un État communiste, le but est d'atteindre le communisme avec un maximum de bénéfices sociaux, mais que le chemin pour y parvenir est loin. D'après les dirigeants des différentes générations politiques, la Chine est dans le stade 'socialiste' et continuera rester sur ce stade encore pendant longtemps. Cette Chine socialiste doit être guidée par le Parti communiste. Le principe selon lequel « le Parti affirme le pouvoir de l'État » est garanti à travers les expériences historiques du Parti et le préambule de la « constitution du Parti communiste chinois ». Il en ressort que les dirigeants communistes jouent un rôle très important. Leurs expériences, leurs idées, leurs pensées peuvent conduire la recherche théorique sur ce chantier sans précédent pour la construction d'un État harmonique communiste.

Historiquement, la pensée de Mao (§1) et de Deng (§2) sur la décentralisation a eu beaucoup d'influence. Les représentants doctrinaux chinois ont rehaussé leurs discours à un niveau académique et l'ont étudié en détail.

---

[410] La rupture sino-soviétique est une période de dégradation et de fortes tensions entre l'Union soviétique et la République populaire de Chine allant de la fin des années 1950 aux années 1980. Les désaccords portaient sur les intérêts nationaux divergents des deux États. Cela créa donc la scission du communisme international.

杨奎松，《毛泽东与莫斯科的恩恩怨怨》，江西人民出版社，1999。YANG Kuisong, *Les ressentiments entre Mao et Moscou*, Presse populaire Jiangxi, 1999, p. 170-185.

§ 1. La réflexion de Mao 毛泽东 par rapport à la décentralisation

« Traiter bien la relation entre les gouvernements centraux et locaux est pour nous, un grand pays avec un grand Parti, une question très importante. »[411].

Dans le long cours de la révolution chinoise et de la construction de la nouvelle Chine, Mao Zedong comme le leader avec les membres communistes chinois, appliqua de manière créative les principes fondamentaux du marxisme-léninisme, en les combinant avec la pratique concrète de la révolution chinoise et de la construction de l'État. Ces expériences ont formé une nouvelle idéologie scientifique chinoise appelée « la pensée Mao (Zedong) ». Cette 'pensée Mao' correspond en fait à la sagesse collective d'une génération de révolutionnaires, principalement résumée et retravaillée par Mao Zedong. Dans ce contexte, Mao a exposé l'idée de la décentralisation dans l'analyse sur la relation entre les gouvernements centraux et locaux. Ses pensées ont été rassemblées dans son discours interne à la Conférence consultative politique du Comité central du PCC, dit « la discussion sur les dix relations »[412]. Certains aspects de la réflexion de Mao sont particulièrement pertinents pour les présents propos, à savoir ses idées sur l'unification préalable pour construire l'État (1), sur la transformation centralisatrice du pouvoir révolutionnaire (2) et sur l'évolution du régime vers le dédoublement, central et local, de l'initiative politique (3)[413].

1. <u>L'unification préalable pour construire l'État</u>

En 1949, lorsque le Parti communiste avait obtenu le pouvoir politique de toute la Chine, il fut en face d'une question : Comment renforcer sa domination et comment gouverner correctement le pays ? Trouver un régime bien adapté à la société chinoise était devenu urgent.

---

[411]Mao Zedong, *Lectures choisies des livres de Mao Zedong*, vol 2, Maison d'édition populaire 1985, p. 730.

[412]En chinois 《论十大关系》 : Le 26 décembre 1976, reproduit dans le *Quotidien du Peuple*. Le Quotidien du Peuple (人民日报) est l'organe de presse officiel du Comité central du Parti communiste chinois.

[413]Ce §1 est basé sur « *L'Oeuvre de Mao Zedong* » livre VII, Maison d'édition populaire, 1999, Collection des articles, des discours et des commentaires du Mao entre janv. 1956 et déc. 1958 en 39 volumes.

Parmi ces problèmes, un était assez important : Il s'agit de la séparation du pouvoir de l'État entre les autorités centrales et les pouvoirs locaux.

Considéré comme le principal dirigeant du Parti, Mao avait le choix essentiellement entre trois solutions : la séparation du pouvoir comme elle a été conceptualisée en France au titre de la décentralisation ; la centralisation du pouvoir comme dans l'Union soviétique ; la conception d'un régime propre à la Chine. Le choix se présentait au début de la République populaire de la Chine, lors de la période de construction d'un nouvel État et après des années de guerre au moment où il fallait consolider le pouvoir de l'État. Il s'agissait d'un moment où tous ces choix étaient possibles. C'était finalement la solution d'un État centralisé qui l'emportait à l'époque. Mao a fait remarquer : « Afin de construire un pays socialiste puissant, il doit y avoir une direction centrale forte et unifiée et il doit y avoir une planification et une discipline unifiée nationale. Tout effort visant à porter atteinte à cette unité ne sera pas autorisé. »[414]

Toutefois, l'option en faveur de la centralisation au début de la Chine maoïste n'empêcha pas pour autant de réfléchir aux modalités de répartition du pouvoir. La Chine est effectivement un pays complexe : 56 nations la composent et se situent sur un très grand territoire. Chacune a sa spécificité et pour résoudre les problèmes concrets il ne faut pas par conséquent utiliser la même méthode. Au niveau de l'État, il est possible de recourir aux principes ou théories générales, mais dans les différentes situations locales, on doit utiliser des manières différentes concrètes et les connaissances locales pour remédier aux problèmes. Un État de l'ampleur de la Chine ne pouvait ni prendre en compte tous les aspects de la vie locale et ni les contrôler tous. Toute tentative d'omniprésence se serait révélée inefficace, voire impossible. Mao a souligné à juste titre : « La relation entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux peut se présenter de manière contradictoire. Afin de résoudre ce conflit, la consolidation de la direction unifiée est la prémisse centrale ce qui permet de manière subséquente d'élargir les pouvoirs locaux, leur attribuant une plus grande indépendance locale.

[414]Mao Zedong, *Lectures choisies des livres de Mao Zedong*, vol 2, Maison d'édition populaire 1985, p. 730-731.

C'est ainsi que l'on parviendra à faire plus de choses. Il s'agit en effet pour nous de construire un pays socialiste puissant dans des circonstances plus favorables »[415].

Mao et son équipe communiste vont choisir par la suite la répartition verticale du pouvoir. C'est un choix pertinent notamment pour un pays de grande superficie. Les pouvoirs décentralisés verticalement se présentes comme une option de répartir les responsabilités de gouvernement de manière profitable. L'action des collectivités locales peut se mesurer en termes de coûts et de profits selon une logique de marché. Dans un tel contexte, les pouvoirs locaux peuvent donc choisir le régime qui leur convient le mieux. Il arrive ainsi que les services rendus selon les différents régimes locaux sont fusionnés ou s'influencent mutuellement. Parfois le régime le plus efficace remplace le moins profitable. De ce point de vue, l'autonomie locale ou le pouvoir de prise de décision au niveau local aurait pour fonction de favoriser la compétition entre les régimes et la créativité de ceux-ci. Bien sûr l'autonomie présente également des risques : le risque que pouvoir local puisse soustraire une région à l'autorité du pouvoir central ; le risque le plus grave d'être à l'origine du désordre et de la guerre ; le risque que la garantie du droit ne s'effectue pas de manière égalitaire ; le risque d'un coût administratif trop important etc.[416]

Il faut aussi savoir qu'en 1949 il y avait une réflexion d'introduire en Chine un système fédéral. Mao et son équipe optent cependant pour « la centralisation uniforme » qui pour eux et leur idéologie sont à l'époque le seul choix pour renforcer leur nouveau pouvoir politique. Pour certains penseurs[417], la théorie ne devait pas trop influencer la pratique et par conséquent le choix d'un État unitaire ou d'un État fédéral serait relativement indifférent. Ce qui importe pour eux, c'est la réalisation par l'homme politique d'un objectif. Ce dernier détermine le choix de l'outil. Or, la réalisation de l'objectif dépend de toutes les conditions de la société.

---

[415]Mao Zedong, *Lectures choisies des livres de Mao Zedong*, vol 2, Maison d'édition populaire 1985, p. 728-729.

[416]朱苏力:当代中国的中央与地方分权--重读毛泽东《论十大关系》第五节，中国社会科学，2004 年 02 期。 ZHU Suli, *la Chine contemporaine de la décentralisation - Relecture Mao Zedong 'Le Dix Relations' paragraphe 5,* Revue 'Social Sciences In China', 2004 n° 2, p. 42-55.

[417]俞可平 YU Keping, né en juillet 1959, universitaire spécialiste de l'innovation politique en Chine ; 张千帆, né en janvier 1964, professeur de droit à l'université de Pékin, spécialiste de constitutionalisme ; mais également les autres univeritaires comme 谌洪果 KAN Hongguo 、何兵 HE Bing、贺卫方 HE Weifang、许纪霖 XU Jilin、章诒和 ZHANG Zhihe etc.

Pour mieux comprendre le choix après 1949, il faut s'intéresser la question principale de l'époque et voir comment les communistes ont abordé cette question dans la réflexion et le traitement de celle-ci. En effet, la Chine est principalement un pays traditionnellement en déséquilibre de développement de sa civilisation et de son économie. Elle n'a pas un marché unique, le secteur agricole est encore dominant, l'industrie reste cantonnée aux grandes villes qui bordent la mer dans l'Est de la Chine. Par ailleurs, la Chine n'a pas de tradition d'un État absolu comme il se présente aux XVème et XVIème siècles en Europe dans la mesure où le pouvoir impérial s'analyse plutôt comme une domination principalement politique et culturelle. L'État n'arrive effectivement pas jusqu'au fond de la société et les différents peuples ne consentent pas forcément à la nation et à la culture du centre. Le début de la Chine moderne est également marqué par le contrôle indirect par les pays impérialistes qui exercent des influences à degré variable sur les différentes entités locales. A l'époque, les grands États occidentaux ne voulaient pas voire un nouveau grand État unitaire. Au contraire, ils misaient sur la désunion pour que la Chine puisse dépendre d'eux économiquement. Dans ces circonstances historiques, le choix de Mao et de son équipe se justifie et le résultat leur donne raison puisqu'ils ont pu doter la Chine d'un pouvoir étatique véritable[418].

La construction de l'État devient désormais le sujet principal de l'histoire de la Chine moderne. Elle est la condition de base pour pouvoir réaliser la modernisation de la Chine. Sur ce point il y avait par ailleurs un accord entre tous les personnages politiques intervenus après les guerres de l'opium. Il ne s'agissait pas seulement d'un objectif poursuivi par les seuls communistes. Ce sont cependant les derniers qui ont réalisé les réformes. Pour Mao et son équipe, il fallait faire table rase de l'économie traditionnelle fermée si on ne voulait pas renoncer à une nation unifiée, une organisation politique et des lois uniformes. Seulement par ce biais, on pouvait arriver à une vraie refonte de l'industrie et du commerce selon les modalités modernes et par conséquent construire un État moderne avec une bureaucratie et une armée uniforme. Afin d'atteindre ces objectifs, Mao et son équipe ont choisi la décentralisation verticale comme étape qui devait succéder à la centralisation nécessaire dans un premier temps à la construction du pays.

---

[418]李茂盛主编：《中国人民共和国史》，中国广播电视出版社，1991 年。Li Sheng-mao (dir.), *L'histoire de la République populaire de Chine*, China Radio and Télévision Publishing House, 1991, p. 19-34.

2. La transformation centralisatrice recherchée par le pouvoir révolutionnaire

Au début de la nouvelle Chine, le système de la séparation des pouvoirs avait été écarté, pour des raisons qui ne peuvent être ignorée par la théorie moderne. Tel était le sacrifice à faire pour que le nouveau pouvoir politique bénéficie d'un établissement stable. Par la suite, la formation du régime de ce nouveau pouvoir a eu besoin du temps. Pour un pouvoir politique, la période révolutionnaire initiale n'est pas routinière. Cette période, du point de vue de l'alternance des dynasties, est souvent une période de transformation d'un gouvernement charismatique vers un gouvernement de droit. Mao et son équipe choisissent pendant cette période prudemment la centralisation en premier. Les analystes occidentaux négligent le plus souvent cette période dans l'histoire de la révolution en la jugeant par rapport à l'organisation du pouvoir d'État en période normale. Vu de l'étranger, une difficulté d'analyse supplémentaire consiste dans l'ampleur territoriale de la Chine dans la mesure où la plupart des pays occidentaux gèrent des territoires plus réduits où l'autonomie des autorités locales pose moins de risques. À la Chine manque justement la tradition d'être une nation[419].

La révolution chinoise est une révolution agricole dirigée par le Parti communiste. Cette qualification rétrospective signifie que la force principale de la révolution émanait des paysans. Dans ces circonstances, il y avait le risque, en l'absence de l'instauration d'un État bien centralisé, de retomber dans une situation féodale. Un contrôle du territoire par les seigneurs feudataires aurait empêché la formation d'un État moderne. La révolution chinoise a en effet a suivi la voie de « la campagne qui assiège la ville ». Initialement son pouvoir politique et ses armées se développèrent en indépendance à travers de différentes « bases d'appui ». Les commandants de l'armée se présentent comme des « dirigeants » locaux, des leaders charismatiques qui tiennent leurs paroles. Dans l'ensemble, les révolutionnaires sont des gens peu savants, peu disciplinés et sans esprit démocratique. Ils ont tendance à chercher à vouloir servir un leader, en l'occurrence les dirigeants locaux. Il s'agit peut-être de qualités nécessaires pendant la période révolutionnaire, mais pendant la nouvelle période de construction ce furent des défauts qu'a dû affronter Mao. Ce dernier avait conscience de ce problème dès la fondation de l'État et pendant ses 27 ans au pouvoir, il a dû faire face à

[419] 肖东波，《建国初期毛泽东思想的研究及特点》，宁波大学学报，2015 年第六期。XIAO Dongbo, *les pensées de MAO au début de la nouvelle Chine*, Journal de universtié de Ningbo, 2015 n° 6, p. 10-19.

beaucoup de mouvements menaçant la stabilité de l'État. Pour transformer la Chine en un État stable, Mao et son équipe insistent sur la centralisation[420].

3. L'évolution du régime vers le dédoublement, central et local, de l'initiative politique

Bien que la centralisation contribue à garantir la stabilité d'une Chine uniforme, sa très haute intensité n'est pas sans poser de graves problèmes économiques et juridiques. Ces problèmes ont déjà commencé à apparaître au milieu des années 1950. Dans ce contexte, Mao se réfère à quelques expériences de la première période de la construction de la Chine dans son discours intitulé « La discussion sur les dix relations »[421]. Dans le 5ème chapitre se trouve sa première analyse sur la décentralisation de la structure politique de l'État.

Mao y admet que la relation entre l'autorité centrale et le pouvoir local a abouti à une contradiction. Pour résoudre cette contradiction, il faut, pour lui, procéder en plusieurs étapes. Il s'agit préalablement de renforcer le pouvoir de l'État. Ensuite il est possible d'élargir les pouvoirs et les autonomies des échelons locaux. Enfin on peut laisser agir les pouvoirs locaux et leur accorder une importante marge de décision. Mao a considéré effectivement que deux forces d'initiative ou deux pôles de décision, à savoir l'État central d'un côté et le pouvoir local de l'autre, sont mieux qu'une seule force ou un seul pôle. En d'autres mots, la centralisation pose des problèmes dans la mesure où elle ne mobilise qu'une seule force d'initiative. Le régime doit donc évoluer vers un dédoublement, central et local, de l'initiative politique. Mao a affirmé plus précisément que la Chine « ne peut pas ressembler à l'Union soviétique qui centralise tout vers l'autorité centrale »[422].

Toutefois, le chapitre 5 insiste plutôt sur l'importance et la nécessité de la décentralisation du point de vue économique. Sur la décentralisation du point de vue politique,

---

[420]S. Slame, *The Thought of Mao Tse-tung,* traduit ZHENG Dahua, Press Université Renmin, 1994, p. 22-38.

[421]Quotidien du Peuple (人民日报), édition du 26 décembre 1976.

[422]S. Slame, *The Thought of Mao Tse-tung,* traduit ZHENG Dahua, Press Université Renmin, 1994, p. 50-80.

il a sans aucun doute également réfléchi. Dans la pratique le niveau régional a été cependant être supprimé suite à la tentative d'un chef régional ayant entrepris de réunir plusieurs régions en opposition à l'autorité centrale. Mao était donc méfiant à l'encontre de la décentralisation politique du pouvoir. Mais il a en même temps indiqué que la centralisation stricte n'est pas forcément la meilleure solution. Il espérait construire une constitution dynamique susceptible de bien équilibrer les pouvoirs entre l'autorité centrale et locale.

Selon les expériences et la situation de l'époque, Mao a formulé quelques principes de base. D'abord il préconisait se conduire les affaires en « négociation avec les pouvoirs locaux ». Ensuite il divisait l'économie en deux sphères : l'une d'où l'autorité centrale devait gérer le développement industriel et la construction du système de l'économie nationale et l'autre où les pouvoirs locaux étaient responsables de l'agriculture et du commerce. Enfin, il soulignait que ces solutions étaient expérimentales et ne préjugeaient pas sur le régime final. On peut dire au sujet de la décentralisation que Mao considérait qu'il pouvait être débattu. Dans la suite du chapitre 5, il s'intéresse beaucoup aux systèmes américains et européens. Il estime que « l'Europe est divisée en beaucoup d'États tous comme les États-Unis. Cela contribue favorablement à mobiliser les motivations locales. Le pouvoir d'autonomie accélère le développement. »[423]

Mao avait même conçu d'appliquer ses idées jusqu'au dernier niveau, donc de décentraliser le pouvoir jusqu'à l'échelon des villes et communes. Cependant, il a précisé soigneusement que l'autorité centrale ne devait pas être mise en danger par la décentralisation. Il s'est surtout intéressé plus à la pratique qu'à la théorie. Il est parti de l'« expérience » mais pas des « concepts » lorsqu'il a essayé de mettre en œuvre les notions de « décentralisation » et de « coopération » à tous les niveaux des pouvoirs locaux[424].

---

[423]韩奇，《毛泽东地方分权改革的历史回顾与现实反思》，2015 年 06 期。HAN Qi, *l'historique et réflexion réaliste de la pesnée de Mao sur la décentralisation»*, Journal of Northwest University, 2015, n° 6, p. 18-25.

[424]徐俊忠，《毛泽东社会主义建设道路几个问题再探讨》，马克思主义与现实，2010 年第 6 期。 XU Junzhong, À nouveau d'explorer plusieurs questions sur la pensé de Mao en ce qui conerne la construction d'un pays dsocialiste, Revue le marxisme et la réalité, 2010, n° 6, p. 25-34.

§ 2. La réflexion de Deng Xiaoping 邓小平 par rapport à la décentralisation

En analysant la réforme chinoise, on constate qu'elle a visé l'administration, la politique et l'économie. Le noyau de cette réforme fut la décentralisation, le processus qui divise le pouvoir entre l'autorité centrale et les pouvoirs locaux, qui procèdent à un partage du pouvoir entre gouvernement central et la société répartie sur le territoire. Comme il y a diverses formes de séparation des pouvoirs, chacune réajuste différemment les relations entre les pouvoirs. En Chine, on insiste sur la séparation verticale du pouvoir qui est réalisée à travers la décentralisation. C'est dans ce contexte qu'il convient d'étudier la pensée générale de Deng (1), les théories fondamentales qui l'ont inspiré (2) ainsi que le contenu de la décentralisation conformément à sa théorie (3).

1. La pensée générale de Deng par rapport à la décentralisation

Dans la collection des « Travaux de Deng Xiaoping »[425], on trouve la pensée générale de Deng par rapport à la décentralisation.

Le 10 juin 1986 est publié l'article intitulé « Conversation après la lecture du compte rendu sur l'économie de la chine ». Il y indique que « la réforme consiste aussi en la réforme du régime politique, d'autant plus que celle-ci est un symbole du progrès. Nous devons simplifier l'administration, décentraliser réellement le pouvoir et amplifier la démocratie communiste ». Le 3 septembre de la même année, à l'occasion d'une réception d'invités japonais, il a dit que « le but de la réforme politique, au final, c'est d'éliminer la bureaucratie, de développer la démocratie socialiste, de transformer les initiatives du peuple et de les structurer en échelons de base. Il faut gérer conformément à la loi la relation entre le gouvernement et les personnes ainsi qu'entre le gouvernement et le Parti. Il n'y a aucune hésitation dans la direction du Parti, mais le Parti doit être performant. Il faut séparer le parti et le gouvernement… ». Deng Xiaoping a également mené des conversations avec les chefs

[425] Comp. de manière générale : DENG Xiaoping, *Travaux de DENG Xiaoping*, Maison d'édition populaire, 1994.

du groupe central de la finance. Elles sont considérées encore aujourd'hui comme ayant une qualité constitutionnelle. Il y mentionne qu'il y a trois dimensions de la réforme du régime politique : « D'abord la séparation du Parti et du gouvernement est nécessaire pour mieux gouverner… Ensuite la décentralisation doit résoudre la relation entre l'autorité centrale et l'échelon local ce qui pose la question de la manière de décentralisation relative aux différents niveaux locaux. Enfin la simplification de la structure étatique est indispensable. »[426]

Deng a voulu une « vraie décentralisation » qui devait être à l'origine d'une vraie démocratie sociale. En parallèle, selon une logique de décentralisation (fonctionnelle), il a voulu créer également des établissements publics afin de parvenir à la séparation entre le parti communiste et les établissements et entreprises publics.

2. Les théories fondamentales qui ont inspirées Deng

Deng visait dans sa théorie d'« associer la théorie marxiste de la construction du socialisme et la construction de la démocratie chinoise ». La décentralisation y joue un rôle important puisqu'elle permet d'accélérer la réforme du régime politique. Son point de départ est la réalité de la construction du socialisme en Chine. Il résume ainsi les expériences et les leçons des réformes politiques passées dans le domaine de la décentralisation et l'analyse à travers le prisme du marxisme ainsi que par rapport à la démocratie prolétarienne. C'est dans ce contexte que s'insère la notion de décentralisation que Deng étudie à travers trois écoles ou théories générales qui serviront de base à sa propre conception dans le domaine. Il s'agit de la théorie de la décentralisation rapprochée au fédéralisme (2.1), de la théorie de Sun Zhongshan par rapport à la décentralisation (2.2) et de la théorie de Mao par rapport à la décentralisation (2.3).

[426] *Ibid*., p.55-60.

2.1 La théorie de la décentralisation rapprochée au fédéralisme

La décentralisation selon la définition, désormais classique, du professeur Georges Burdeau (Traité de science politique, LGDJ, 1967)[427] se lit de la manière suivante : « Une activité est dite décentralisée lorsque les règles qui la commandent sont édictées par des autorités émanant du groupe qu'elle concerne. Ce qui caractérise donc un groupement territorial lorsqu'il est décentralisé, c'est son affranchissement, quant à l'activité visée, à l'égard du pouvoir central. »

La décentralisation signifie donc "non-centralisation" pour un pays centralisé. Pour Deng, elle présente une certaine parenté avec le processus politique du fédéralisme. Pour lui, de manière peu précise, le fédéralisme consiste d'une part à centraliser et d'autre part à décentraliser des compétences. Il s'agit donc d'une alternance entre la formation d'une union et un mouvement de décentralisation. La décentralisation de Deng doit donc en toute apparence être rapprochée du phénomène du fédéralisme. Le 28 juin 1986, il a évoqué la relation entre l'autorité centrale et locale au sein de la Commission du bureau politique central en précisant que le régime politique doit d'abord « consister dans la séparation du Parti et de l'administration. Ensuite, le pouvoir doit être décentralisé. »[428]

2.2 La théorie de Sun Zhongshan par rapport à la décentralisation

Sun Zhongshan[429] est le fondateur de la République de Chine, plus connue sous le nom de Taiwan. Comme un grand personnage du début du XXème siècle, il a organisé les mouvements révolutionnaires pour renverser la dynastie Qing en 1911. Il a ensuite établi la République de Chine le 1er janvier 1912 et il fut son Président provisoire avant le processus électif.

---

[427]Emmanuel Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France*, 8 éd., Hachette, p. 14.

[428]Comp. de manière générale : DENG Xiaoping, *Travaux de DENG Xiaoping, vol 3, les discours*, Maison d'édition populaire, 1994.

[429]SUN et sa théorie, voir auusi Partie II Titre II Section 1 § 2 de cette thsèe.

Sun s'est inspiré de la théorie française de la « séparation des pouvoirs » et créa sur cette base un nouveau concept où cinq pouvoirs d'État sont à séparer : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire, le pouvoir du recrutement sur épreuve et le pouvoir de contrôle. Les trois premiers pouvoirs sont exactement comme ceux de la théorie de la « séparation des pouvoirs » des États occidentaux. Le pouvoir du recrutement sur épreuve consiste dans la gestion des concours et régit le choix des fonctionnaires. Le pouvoir de contrôle permet de surveiller les fonctionnaires et de les démettre potentiellement pour mauvais exercice de leur fonction. Ces cinq pouvoirs sont séparés et indépendants, ils sont exercés par cinq structures différentes. Si cette conception garantit une façon de gouverner plus ouverte et plus efficace, elle ne tire pas les conséquences sur le plan de la distribution des pouvoirs entre le centre et la périphérie. La théorie de Sun Zhongshan par rapport à la décentralisation n'est donc pas explicite, mais peut servir de base pour sa concrétisation.

2.3 La théorie de Mao par rapport à la décentralisation

Il a été vu que Mao avait présenté aussi sa théorie de la décentralisation dans son article intitulé « La discussion sur les dix relations », mais il y avait alors d'autres questions à résoudre. Il s'est donc concentré sur la construction du pays et sur le renforcement du nouveau pouvoir. Par conséquent, la décentralisation n'a jamais été véritablement pratiquée (v. supra § 1).

Voilà les trois écoles générales mentionnés au-dessus des théories que Deng étudia et qui ont inspiré sa propre théorie et pratique par rapport à la décentralisation.

3. Le contenu de la décentralisation conformément à la théorie de Deng

Le style de Deng consiste à développer la démocratie par la décentralisation[430]. Il s'agit d'une réflexion de bon sens puisque la Chine, étant un pays d'une grande superficie, nécessite une extension de la démocratie par étapes. L'effort de démocratisation doit donc commencer à l'échelon plus modeste qui est local. Rétrospectivement, sa vision était féconde puisque les réformes initiées par Deng ont abouti à des mesures concrètes. Concrètement, il a perçu quatre chantiers à mettre en place ayant chacun un objectif différent : la clarification des compétences du centre (1.1), la clarification des rôles du parti et de l'administration (1.2), le transfert de compétences à l'échelon local accompagné de la construction de la démocratie locale (1.3) et la mise en place d'un fondement législatif clair de la décentralisation (1.4).

3.1 Le premier chantier : la clarification des compétences du centre

Avec le développement politique et économique rapide après l'ouverture du marché et la réforme, la Chine a eu besoin de clarifier les relations entre les autorités centrale et locale pour mieux organiser la répartition du pouvoir. Dans un premier temps, les pouvoirs centraux devaient être clarifiés conformément à la doctrine communiste. Friedrich Engels a en effet dit que « le centre est l'essentiel d'un État, il est le fondement de l'État. Tous les pays existent à travers la centralisation. Dans la mesure où l'État existe, il doit avoir sa propre autorité centrale… »[431]. La Chine était en train de changer substantiellement à cette époque et deux domaines principaux étaient prioritaires, à savoir le développement de l'économie et l'innovation du régime. Pour réussir cette modernisation, la Chine avait besoin d'une situation interne et externe stable. Or, c'est l'autorité centrale qui est capable de garantir cette stabilité et dans ce contexte les pouvoirs locaux doivent appuyer la direction prise par l'autorité centrale. C'est dans un second temps que la décentralisation a été inscrite à l'ordre du jour.

3.2 Le deuxième chantier : la clarification des rôles du parti et de l'administration

---

[430]黄国标，《试论邓小平简政放权思想的现实意义》，理论导报，2014 年 11 期。HUANG Guobiao, *Importance réelle de la décentralisation dans la pensée de Deng Xiaoping*, Revue 'la théorie', 2014, n° 11, p. 21-23.

[431]Friedrich Engels, *la centralisation et la liberté*, article dans Journal 'Rheinische Zeitung', 28.09.1842. Dans *Les œuvres de Marx et Engels*, vol 41, traduit officilement de Bureau de scoialite en Chine, 1974. 马克思恩格斯全集，第 41 卷，中央马列编译局，1974 年。

La centralisation était totale en Chine à l'époque de l'« économie planifiée ». Elle ne se manifestait pas seulement sur le plan horizontal des pouvoirs, mais également à propos des rapports verticaux qui, tous les deux, se présentaient de manière très centralisée. Pour sortir du cercle vicieux selon lequel trop de décentralisation génère des troubles qui engendrent un retour au centralisme qui paralyse le fonctionnement de l'État et rend nécessaire une décentralisation, Deng propose d'abandonner l'ancien mode de pensée. Il essaie de construire un nouveau système d'organisation du pouvoir en séparant le Parti du gouvernement. En même temps, il préconise également la séparation entres les secteurs de l'administration et des entreprises[432]. Cette clarification est effectivement susceptible de contribuer à la mise en place d'une décentralisation correcte.

3.3 Le troisième chantier : le transfert de compétences à l'échelon local accompagné de la construction de la démocratie locale

Auparavant dans la pensée politique chinoise, la connaissance sur le pouvoir local était lacunaire. La décentralisation était perçue comme une obligation de transférer tout type de pouvoir à l'échelon local. Cette vision des choses est trop limitée. Il suffit effectivement d'élargir le pouvoir de décision des pouvoirs locaux sur les domaines qui présentent un intérêt local. Cette tendance doit aller de pair avec un élargissement de la légitimité démocratique locale. Il faut donc prévoir au plan local notamment des droits d'élection, d'être élu, de contrôle de l'action locale et des élus locaux (révocation)[433]. Le transfert de compétences au plan local a donc bien des conséquences pratiques.

3.4 Le quatrième chantier : la mise en place d'un fondement législatif clair de la décentralisation

---

[432]金太军，《邓小平论中央政府与地方政府的关系及改革实践》，1997 年 08 期。JIN Taijun, Deng Xiaoping et son analyse à la pratique de réforme sur la relation entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, Revue 'SOCIAL SCIENCES', 1997, n° 8, p. 5-14.

[433]虞维亚，《邓小平权力下放的理论对我国政治体制改革的影响》，社会科学论坛(学术研究卷)，2007 年第 6 期。 YU Weiya, *la théorie de Deng Xiaoping de l'impact de la décentralisation sur notre système politique,* Revue 'Tribune of Social Sciences', 2007 n° 6, p. 75-78.

La répartition du pouvoir entre respectivement l'autorité centrale et l'autorité locale doit être détaillée dans la loi. La Constitution et certaines lois d'application s'intéressaient déjà à ce problème mais y procédaient de manière trop générale et schématique en formulant simplement les principes difficiles à mettre en pratique. Par conséquent, la révision de la Constitution et des lois concernées était la condition de base et la prémisse d'une décentralisation et d'un régime répartissant clairement les pouvoirs entre l'autorité centrale et l'autorité locale. Sur ce fondement, l'échelon central et l'échelon local seront tenus d'administrer et d'exécuter leurs projets. En même temps, d'éventuels actes illégaux pourront être identifiés et le cas échéant être annulés. La répartition des pouvoirs sur un fondement législatif clair est donc une condition indispensable pour la stabilité du système étatique ce qui favorise les objectifs de modernisation et de développement de l'économie de marché communiste[434].

La théorie de la décentralisation de Deng a influencé beaucoup la société chinoise et continuera de le faire encore à l'avenir. À partir de la treizième réunion de l'assemblée nationale du Parti communiste (1987), certains chefs de province et de grandes villes ont été intégrés dans les plus hautes instances dirigeantes de l'État et donc associés à la construction du nouveau régime. Il s'agit d'une nouveauté par rapport à toute l'histoire de la Chine. Des réformes restent encore à accomplir et des problèmes subsistent bien évidemment dans la pratique de la décentralisation. Il s'agit concrètement de rapprocher également les intérêts des personnes (souvent des fonctionnaires locaux) des intérêts locaux afin de pouvoir réussir la décentralisation[435].

---

[434]韩广富，胡永强，《改革年代—邓小平的改革岁月》，紫光阁，2008 年连载。HAN Guangfu et HU Yongqiang, *l'époque de la réforme – le moment réformateur de Deng,* Revue 'Ziguangge', en feuillon 2008.

[435]*Ibid.*

Chapitre 2 : La mise en œuvre de la décentralisation à la chinoise

À partir de la troisième réunion plénière durant la 11ème Assemblée populaire nationale (en 1978), la Chine a mis au sur l'agenda les thèmes de « l'ouverture et la réforme », dont le but principal fut de moderniser la Chine et de rattraper le niveau des pays développés occidentaux, à la fois à travers l'ouverture vers extérieur et la réforme à l'intérieur de la Chine. La relation entre l'autorité centrale et le niveau local devient de plus en plus dialectique et systématisée, en parallèle par rapport à une évolution générale dans Chine promouvant le progrès économique et le marché et propageant la réalisation de l'État de droit digne de ce nom. L'autorité centrale met scrupuleusement l'accent sur la réforme de la décentralisation et s'efforce à mettre en œuvre le nouveau système. Par conséquent, la séparation verticale des pouvoirs de l'État apparaît en douceur avec l'adoption de nouveaux textes, lois et règlements.

En effet, jusqu'en 2009, le pouvoir de l'État a été décentralisé en deux grandes étapes. Au début de l'année 2015, conformément aux discussions à la troisième et la quatrième séance plénière du 18ème comité central du Parti communiste chinois, ce dernier et le gouvernement central ont décidé de mettre en œuvre progressivement la politique de la fixation des compétences locales dans une 'liste', en prenant en compte tous les niveaux de pouvoirs locaux. Le but est de clarifier mieux la répartition des pouvoirs entre l'autorité centrale et les pouvoirs locaux. L'opinion publique et la doctrine juridique ont salué ce projet qui met en place un nouveau chantier de la décentralisation qui est présenté comme le cœur de l'Acte III de la décentralisation à réaliser au cours des prochaines années.

La décentralisation est en effet l'un des fondements essentiels d'un pays démocratique, dans la mesure où elle contribue en particulier à la démocratie locale et à l'autonomie locale. On peut dire qu'une véritable décentralisation et un large effort de parvenir à un État de droit indique bien le progrès de la démocratie et de la primauté du droit dans un pays. Actuellement en Chine, l'autonomie locale se présente de la manière la plus radicale dans les régions administratives spéciales, à savoir Hong Kong et Macao, avec un transfert de pouvoirs

législatifs ; les régions des minorités ethniques viennent ensuite[436]. Quant aux pouvoirs locaux dits normaux ou de droit commun[437], la séparation verticale des pouvoirs n'est pour l'instant pas organisée de manière assez claire. Par conséquent on peut estimer le « règne du droit » est relativement faible. En ce qui concerne le degré de précision de la loi et de la jurisprudence, les résultats sont mitigés. En revanche, ce qui est plus problématique, c'est l'aspect exécutif à propos duquel la décentralisation administrative se présente de la manière la plus vague. Pour mieux comprendre les difficultés de la réforme qui sera mise en œuvre dans les années à venir (Acte III) ainsi que la situation qui existe actuellement en matière d'autonomie locale de droit commun, il convient de présenter les acquis des deux réformes principales de la politique chinoise de décentralisation mises en œuvre respectivement entre les années 1978 et 1992 ainsi que depuis 1992. Il s'agit de l'Acte I (Section 1) et de l'Acte II (Section 2) de la réforme locale de droit commun en Chine.

[436]Ces deux catégories d'entités de pouvoir local spécial seront présentées dans la deuxième partie de cette thèse.

[437]Ce sont les provinces, les municipalités au rang provincial et d'autres entités administratives locales générales de droit commun de la Chine continentale.

Section 1 : La mise en œuvre de l'Acte I de la décentralisation chinoise (de 1978 à 1992)

La troisième réunion plénière de la 11ème Assemblée populaire nationale de décembre 1978 a ouvert le rideau de la réforme interne de la Chine. La Chine continentale a commencé à mettre en œuvre la politique d'ouverture et de réforme. Son but principal était la relance de l'économie afin d'accomplir quatre types de modernisation : dans le domaine de l'agriculture, de l'industrie, de la science et de la technologie ainsi que de la défense nationale. La réforme a commencé d'abord dans les zones rurales en novembre 1978, concrètement dans un village dans le département de Fengyang 凤阳县 dans la province Anhui 安徽省. On a commencé à rendre autonome sur le plan financier les foyers agricoles dans le cadre d'un système appelé « le système de responsabilité contractuelle des ménages »[438]. Le 15 Juillet 1979, l'autorité centrale a officiellement autorisée les deux provinces de Guangdong et de Fujian à mettre en œuvre des politiques spéciales et des mesures souples afin d'organiser leurs activités économiques extérieures. Ces événements symboliques marquent le début de la réforme et de l'ouverture.

Pendant cette période, l'autorité centrale met en même temps le focus sur la décentralisation des pouvoirs de l'État, notamment dans le domaine de l'économie. Cela a pour objectif de promouvoir l'initiative et d'inciter la motivation des pouvoirs locaux afin d'accélérer le progrès économique. Nous nous intéressons dans ce contexte global à l'esprit de ce premier acte de la décentralisation (§ 1) ainsi qu'à son contenu concret (§ 2).

[438]家庭联产承包责任制 : Il faut savoir que les terres agricoles appartiennent toujours collectivement aux peuples chinois. En revanche, l'usage est distribué individuellement aux foyers dans les villages. Chaque foyer procède donc le droit d'usage et désormais de l'autonomie financière sur les champs. Il prend entièrement en charge la responsabilité contractuelle des champs. En dehors de la prestation à fournir aux réserves alimentaires nationales, les gains restent dans le foyer.

§ 1. L'esprit à l'origine de ce premier acte de la décentralisation

À l'époque, la Chine vient de sortir de la fameuse révolution culturelle (1965-1975) qui correspondait à dix ans d'arrêt dans la construction d'un nouveau pays mais aussi à dix ans de lutte entre les classes. M'État chinois était en crise et avait un besoin urgent de revitaliser l'économie. Le contenu principal de la réforme est de simplifier le gouvernement central et de décentraliser des pouvoirs au niveau local. Il ne fait aucun doute que la distribution verticale des pouvoirs du centre vers l'échelon local est le contenu principal de la stratégie de la décentralisation ce qui a effectivement contribué directement à la croissance économique rapide de la Chine.

Grâce à l'amélioration générale du niveau de vie des populations, les contradictions entre l'État et la société, entre l'autorité centrale et les pouvoirs locaux ont été adoucies. La nouvelle répartition des pouvoirs y a fortement contribué également. Elle rencontre de manière générale la satisfaction des populations, assurant ainsi la stabilité du pays. Après l'effondrement du communisme soviétique et son rôle dirigeant dans cette idéologie, la Chine a pu maintenir un bon élan dans le développement économique et de la stabilité politique auquel a principalement contribué la réforme de la décentralisation. Cette dernière a ainsi acquise sa propre légitimité[439].

À l'époque, dans une Chine communiste très centralisée, parler de la répartition des pouvoirs ou de la décentralisation était encore une chose dangereuse. De ce fait et à un moment où la propriété privée n'est pas encore reconnue, les dirigeants communistes chinois ne permettent bien évidemment pas de suivre le modèle occidental de la décentralisation. C'est pourquoi la décentralisation à la chinoise a été décrite comme le fait de « traverser un fleuve en touchant les pierres de fond à chaque pas, tout en progressant avec des petits pas afin d'atteindre la victoire sans se noyer »[440].

---

[439]Comp. de manière générale : 俞可平，《中国治理变迁 30 年 (1978-2008) 》，社会科学文献出版社，2008 年。 YU Keping, *La réforme politique de la Chine : Vers la bonne gouvernance 1978-2008*, chapitre 1, Presse académique de la science sociale, 2008.

[440]CHEN Yun, dans son discours en 27e session du Conseil d'affaire d'État le 7 avril 1950, utilise pour la première fois cette formulation. Depuis, la deuxième génération des dirigeants chinois l'utilise beaucoup.

À cette époque, c'est Deng Xiaoping qui est le personnage dominant au sein de la deuxième génération des dirigeants chinois. Il agit de manière décisive sur la réforme qui transforme rapidement tout le pays. Sur le plan juridique, il agit au moyen de décrets administratifs ce qui ne correspond pas à la pratique dans la plupart des États de droit, mais le résultat reste tout à fait remarquable. Les idées de base sont les suivantes :

① Le principe de base de la décentralisation à la chinoise est le renforcement de l'autorité du pouvoir central tout en faisant valoir les initiatives locales. La Chine est effectivement toujours un État unitaire fortement centralisé et cela ne change pas pour le moment. L'abandon du caractère unitaire de l'Etat ne se conçoit même pas pour le futur. Dans un État unitaire, une autorité centrale forte permet de conserver l'unité nationale et un système juridique unifié. « Un gouvernement faible ne peut pas garantir l'ordre de l'État et la primauté du droit. Mettre l'accent sur une décentralisation nationale à atteindre trop facilement peut conduire à une scission. »[441] En outre, la nécessité de renforcer l'autorité centrale est le meilleur moyen de protéger les droits fondamentaux des citoyens. « De nombreuses études montrent qu'un gouvernement faible ne peut pas fournir les biens publics nécessaires pour la société, tels que la protection sociale, le droit et l'ordre, (…) Quand les droits fondamentaux de la population ne peuvent pas être garantis, il est facile d'opprimer les communautés locales ou les puissantes familles (…) Dans l'ensemble, s'il n'y a pas un gouvernement national fort, les citoyens jouiraient difficilement de leurs droits normaux. »[442]

Dans le même temps, la réforme devrait également promouvoir l'initiative locale, l'enthousiasme et la créativité à ce niveau. Une fois la décentralisation réalisée, le centre continue seulement à contrôler les domaines significatifs et globaux du pays, en laissant les pouvoirs locaux gérer librement les affaires locales. Dans l'article 3 al. 2 de la Constitution actuelle de 1982, ce principe est bien inscrit : « L'objectif essentiel de la division des organes

---

[441]Ainsi F. Massada, Thomas Flaine (auteurs suisses) d'après la traduction de XIAO Yanhui et YUAN Zhaohui, *La leçon de la décentralisation pour soutenir les pays en développement*, dans J. Blaise (dir.), *Décentralisation - Une perspective comparative*, Chine Presse fondatrice, éd. 2009, p. 70.

[442]朱苏力，《道路通向城市：转型中的中国法治》，法律出版社 2004 年版。Zhu Suli, *la route menant à la ville : Transformation en l'état de droit en Chine*, Presse 'droit', éd., 2004, p. 73-74.

centraux et locaux de l'État est de maintenir la direction unique du pouvoir central tout en permettant pleinement l'initiative et le dynamisme au niveau local ».

② La « décentralisation administrative »[443] est l'objectif de la réforme. La décentralisation à cette l'époque était en effet simplement une décentralisation des certains pouvoirs administratifs et plus restrictivement encore des pouvoirs administratifs exclusivement pour la décision économique. Peu à peu, avec l'approfondissement de la réforme, les pouvoirs administratifs décentralisés seront élargis dans leur portée. Mais la libre administration locale n'est pas du tout comparable à celle existant en France à la même époque. En Chine, les pouvoirs respectifs de l'autorité centrale et des gouvernements locaux ne sont pas clairement délimités. Il n'y a surtout pas de garanties juridictionnelles claires pour protéger la reforme prescrite, de manière problématique pour la forme juridique, par des décrets du pouvoir central exécutif, voire par des documents internes du Parti communiste. Cela a conduit les gouvernements locaux, après l'obtention des pouvoirs de la prise de décision économique, à les utiliser pour contourner les lois à leur avantage, sans qu'aucun texte légal ne puisse les sanctionner. Par exemple, la Constitution dispose que les ressources minérales, l'eau et les terrains urbains appartiennent à l'État. En revanche, ces éléments ne doivent pas être gérés nécessairement de manière centralisée directe, mais le peuvent au niveau local. Sans encadrement juridique précis, c'est ainsi que les gouvernements locaux se sont saisis pour mettre en œuvre la loi sur la sécurité des mines, la loi sur l'eau, la loi sur l'administration des terres, les lois connexes, etc. Par conséquent, les gouvernements locaux vont exercer ces compétences en fonction de leur propre intérêt, les adapter à leurs circonstances, voire limiter l'application locale de la loi selon leurs intérêts individuels. De manière occulte, certains gouvernements locaux n'ont même jamais exécuté ces lois[444].

Le but de la réforme de décentralisation administrative peut donc être salué, mais il faut admettre que cette décentralisation autoritaire et sans fondement législatif est critiquable.

---

[443]La décentralisation administrative signifie ici simplement le transfert de pouvoirs administratifs dans le domaine de la décision économique, ce qui n'a rien avoir avec la décentralisation administrative française très généralisée.

[444]上官丕亮，《中国中央与地方纵向分权的现状及其改革研究》，《行政法论丛》，2010 年 4 月。SHANGGUAN Piliang, *Situation actuelle de la réforme de la séparation verticale des pouvoirs en Chine entre l'échelon central et local*, 'Administrative Law Review', 2010, n° 4, p. 167-174.

Il est en effet nécessaire de répartir les pouvoirs de manière transparente et de les inscrire dans la loi.

§ 2. Le contenuset de ce premier acte de décentralisation

Il faut admettre que dans l'acte I de la décentralisation, l'accent est mis sur la répartition du pouvoir partant de manière autoritaire du haut vers le bas (« top-down »), le but étant d'ajuster les relations entre les gouvernements central et locaux pour mobiliser les initiatives locales et pour promouvoir le développement économique. Les efforts de décentralisation considérables n'atteignent cependant à peine la société civile. Certains chercheurs pensent que la Chine pratique la séparation des pouvoirs entre les gouvernements centraux et locaux sur la base d'un régime fortement centralisé, s'analysant toutefois comme un « fédéralisme de facto »[445].

Le modèle chinois utilisé à cette période se situe en effet entre les modèles reconnus de transfert de compétences locales, à savoir la décentralisation économique et le partage du pouvoir politique. Entre les niveaux central et provincial de gouvernement, la division était relativement claire. La diplomatie, la défense, le contrôle de la population et d'autres matières restent à la charge du gouvernement central, les gouvernements provinciaux n'y ont fondamentalement aucune compétence ; la sécurité publique locale, la construction des routes locales, la construction d'écoles et d'autres domaines relèvent de l'échelon local, tout comme la majorité des affaires économiques qui sont aussi gérées par le gouvernement local. Il y a aussi de domaines partagés où c'est au centre d'élaborer les politiques générales et aux autorités locales de les exécuter. En parallèle, le centre consultera souvent les opinions des

[445]Zheng Yongnian, *De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations*, London and Singapore: World Scientific Publishing, 2007; "China's De Facto Federalism," in *Federalism in Asia*, Baogang He, Brian Galligan and Takashi Inoguchi (ed.), Cheltenham: Edward Elgar, 2007, p. 213-41; "Explaining the Sources of de facto Federalism in Reform China: Intergovernmental Decentralization, Globalization, and Central-Local Relations," *Japanese Journal of Political Science*, 7(2) (2006), p. 101-26; "Institutionalizing de facto Federalism in Post-Deng China," in *China Under Jiang Zemin*, Hung-mao Tien and Yun-han Chu (ed.), Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 215-32.

gouvernements locaux[446]. Concrètement il s'agira des aspects suivants qui caractérisent le contenu de cette décentralisation.

1. L'élargissement du pouvoir de traiter les affaires locales

Au fil des années de la réforme administrative, l'autorité centrale élargit graduellement le domaine des affaires locales. Le 1er juillet 1979 est adoptée la loi relative à l'organisation de tous les niveaux locaux, de leurs assemblées générales et de leurs gouvernements. Grâce à cette loi, le pouvoir local devient légal et stable. La Constitution de 1982, dans son chapitre 3 comportera finalement une « section sur le pouvoir local – les assemblées générales locales et les gouvernements locaux ». La consécration législative est donc complétée d'une garantie constitutionnelle du pouvoir local. Cette confirmation montre qu'enfin les pouvoirs locaux sont reconnus de manière explicite et solennelle dans la Chine communiste. En revanche, les pouvoirs décentralisés concrets figurent encore dans un décret. Il s'agit principalement de pouvoirs relevant du domaine économique qui sont transférés aux gouvernements locaux. A chaque fonction économique centrale[447] correspond une fonction attribuée au niveau local, cette dernière pouvant être exécutée de manière autonome, sans contrôle central[448].

2. L'élargissement du pouvoir financier financier

L'autonomie financière est fondamentale pour les gouvernements locaux afin qu'ils disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour développer leur économie. Ces derniers vont bénéficier d'une expansion des pouvoirs dans le domaine financier.

---

[446]Shaum Breslin, *China in the 1980s: Centre-Province Relations in a Reforming Socialist State*, NY, St. Martin's Press (1996).

[447]Par exemple, la planification, le secteur des entreprises, les autorités fiscales, les banques, etc.

[448]郑永年，《分权和改革—中央、地方和公民社会》，台北国立大学研讨会，2009 年。ZHENG Yongnian et SAHN Wei, La décentralisation et la réforme : l'autorité centrale, les pouvoirs locaux et la société citoyenne de la Chine : le mémoire de l'Asie de l'Est, dans : Colloque des 23-24 mai 2009, *The Development of Political and Economic Development and the Relations Across the Taiwan Straits : A Review and Prospect*, Taipei : National Taiwan University.

En 1980, l'autorité centrale a adopté les « règlements provisoires sur la gestion du système financier » qui visent à la fois les finances centrales et locales. Conformément au slogan de la « gestion du repas par le foyer lui-même » le pouvoir financier est réparti de sorte que les autorités locales gèrent désormais leurs propres dépenses et recettes. Le pouvoir budgétaire est transféré au niveau local et adapté à chaque échelon, sans préjudice des dotations de l'État. Chaque échelon de pouvoir local adopte donc lui-même son propre budget. En 1982, conformément à la nouvelle politique selon laquelle « l'intérêt économique se répercute sur la fiscalité », l'autorité centrale organise des recettes propres des pouvoirs locaux renforçant ainsi le pouvoir budgétaire local pour mieux développer le système financier local. Après 1989, l'autorité centrale change sa politique pour mieux prendre en compte les différences entre les régions[449].

3. La séparation du secteur des entreprises et des autorités politiques comme élément de la décentralsaiton

On considère que les mesures visant la séparation du secteur des entreprises et des autorités publiques font partie du mouvement chinois de la décentralisation. Cette réforme permettait effectivement de procéder à une séparation du pouvoir entre l'autorité centrale d'un côté, la société et le marché de l'autre côté. Même si cette réforme n'a pas été conduite de manière très conséquente, elle était fort innovatrice. Amplifier le pouvoir d'exploitation indépendante des entreprises et leur permettre de se développer indépendamment les libère de la tutelle des autorités publiques. Du coup, cet aspect n'est plus un enjeu de répartition de pouvoir entre l'échelon central et local[450].

---

[449]于静、牛海涛，《中央地方关系变化中的冲突》，湖南税务学校报刊，2005 年第 6 期。YU Jing et NIU Haitao, Les conflits d'intérêts qui illustrent le changement dans les relations entre les gouvernements locaux et central, Revue 'Hunan College Tax', 2005, n ° 6, p. 13.

Dans le cadre de cette réforme, des compétences financières sont transférées pour la première fois à l'échelon local. L'augmentation considérable des ressources financières des pouvoirs locaux visait à les mobiliser et à réveiller leur enthousiasme pour la gestion des affaires locales. Mais la responsabilité financière locale avait négativement comme conséquence une diminution importante des recettes fiscales centrales, rétrécissant de ce fait la marge de manœuvre macroéconomique et financière du centre.

[450]辛向阳，《中国中央政府和地方政府权力的百年流失》，山东人民出版社，2000 年版。XIN Xiangyang, *La disparation d'un pouvoir après cent ans de gouvernement central et local en Chine*, Jinan : Shandong Maison de publication populaire, 2000, p. 375-380.

4. L'élargissement du pouvoir de gestion des villes moyennes

L'établissement de « zones économiques spécifiques » et de « zones de développement urbain », constitue un élargissement du pouvoir de gestion au niveau local. Cela a permis de promouvoir l'initiative et la motivation du pouvoir local en autorisant notamment l'introduction de capital étranger, le recours local aux nouvelles techniques et expériences et la prise en charge de l'économie locale. L'objectif ultime était de faire progresser non seulement l'économie locale, mais également celle de l'État dans son ensemble[451].

[451]施雪华，《政府管理能力》，浙江人民出版社，1998 年版。SHI Xuehua, *Le pouvoir de gestion du gouvernement*, Presse populaire Zhejiang, 1998, p. 240-241.

Section 2 : La mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation chinsoie (de 1992 à nos jours)

En 1992, à travers le discours de DENG pendant sa visite officielle dans le sud, la Chine confirme sa volonté d'entrer définitivement dans le système de l'économie de marché. Il s'agit d'un nouveau point de départ officiel pour le pays. Il va de pair avec l'adoption non seulement de nombreuses lois, mais également de règlements, décrets, arrêtés destinés à tous les échelons locaux. L'ensemble de ces instruments juridique est appelé en Chine Acte II de la décentralisation[452].

Nous allons présenter d'abord le contenu de cette nouvelle réforme (§ 1) et apprécierons ensuite de manière générale l'autonomie locale et la décentralisation en Chine (§ 2).

§ 1. Le contenues de l'Acte II de la décentralisation

L'acte II peut être résumé dans l'établissement d'une économie de marché socialiste combinée avec une phase de décentralisation qui se présente de manière relativement standardisée. En 1992, le congrès du Parti a décidé d'établir un système économique de marché socialiste comme objectif de la réforme. Les changements dans le système économique de la Chine ont rendu inévitables la redistribution des pouvoirs dans l'État et par conséquent un changement dans le mode de fonctionnement des différents échelons de l'administration. Dans le cadre de cette réforme, il ne s'agit pas seulement de modifier

[452]La période des instruments qui relèvent de cet Acte II va jusqu'à nos jours. Toutefois, comme il a été précisé, l'Acte III se prépare déjà tout doucement. En 2013 le Parti communiste et l'autorité centrale ont déjà commencé à préparer des enquêtes pour la future action dans ce domaine. Début 2015, un projet de 'liste des pouvoirs' est proposé et une phase d'expérimentation vient de commencer en 2016. Le domaine est en pleine mutation. En revanche, aucune nouvelle loi et aucun nouveau règlement n'ont encore été adoptés. Le fondement juridique consiste pour le moment donc simplement dans deux dossiers du Parti communiste portant les titres suivants : « Dossier du Bureau du Conseil général des affaires de l'État adressé au département du Conseil des affaires de l'État sur la mise en place d'un programme pilote relatif à une liste de pouvoirs et de responsabilités » en date du 5 janvier 2016) et « Guide adressé aux gouvernements locaux de tous les niveaux relatif à la mise en œuvre du système dit 'liste des pouvoirs' » en date du 24 mars 2016.

efficacement les fonctions administratives, mais de rendre également autonomes les entreprises par rapport au Parti. Cette fois, la division entre pouvoirs centraux et locaux s'effectuera de manière cohérente et scientifiquement fondée. L'objectif est de partager raisonnablement le pouvoir d'autorisation entre les autorités centrales et locales, de définir les pouvoirs respectifs de chaque échelon et de fixer les droits de propriété respectifs dans le nouveau contexte politique. La construction d'une économie de marché socialiste vise aussi la lutte contre le protectionnisme local[453].

L'acte II procède par rapport à la situation antérieure à une répartition plus convenable et raisonnable des pouvoirs et améliore considérablement la légalisation et le système institutionnel. La Chine est sur la voie de construction d'un système juridique local de droit commun fondé sur des lois qui sont mises en cohérence. Toutefois, la garantie de l'autonomie locale n'a pas pu empêcher que pendant la mise en œuvre de l'acte II, des pouvoirs initialement décentralisés étaient récupérés de nouveau par l'autorité centrale[454]. Plusieurs éléments marquent la phase de l'Acte II de la décentralisation, à savoir la répartition convenable du pouvoir d'administration économique (1), la décision de l'autorité centrale sur le nouveau système de de répartition de l'administration financière entre les niveaux central et locaux (2) et l'adoption de la série de lois et de règlements qui confirme la décentralisation (3).

1. La répartition convenable du pouvoir d'administration économique

En 1992, la 14ème Assemblée populaire nationale affirmait l'introduction en Chine du système d'économie de marché tout en conservant l'empreinte communiste. En adéquation avec ce principe, le Parti communiste préconisait de répartir convenablement le pouvoir d'administration économique entre l'autorité centrale et le gouvernement provincial dans l'intention de partager ce domaine en y permettant une 'double initiative, celle de l'autorité centrale et celle de l'autorité locale'. En même temps, l'assemblée nationale demandait aussi de réformer le partage du prélèvement fiscal. Ces nouvelles théories sont ensuite à l'origine des mesures plus concrètes décidées au titre de la décentralisation.

[453]陈一旬，《中国政府的改革开放》，台北桂圆出版社，1991 年版。Comp. de manière générale : CHEN Yixun, *La réforme et le développement en Chine continentale*, Taibei : Presse Guiguan, 1991.

[454]薄一波，《对于几个重要政治问题和活动的评述》，中央党校出版社，1991 年版。Comp. de manière générale : BO Yibo, *L'examen d'un certain nombre de décisions politiques majeures et d'événements*, Pékin : Presse de l'école centrale du Parti, 1991.

En effet, cet Acte II ne met pas l'accent sur la répartition des pouvoirs sur le plan vertical ou horizontal, mais s'intéresse plus particulièrement au transfert des pouvoirs de l'État vers la société. A ce titre, le gouvernement transfert des pouvoirs qu'il exerçait traditionnellement sur le marché, aménage différemment la distribution des compétences à intérieur du gouvernement[455] et procède à une décentralisation fiscale en organisation de manière nouvelle le système de partage des recettes centrales et locales. Par ailleurs, dans ces domaines des pouvoirs de tutelle et de contrôle (sur les acteurs sur le marché, sur les agents de l'administration des finances, etc.) sont transférés du gouvernement central au niveau local[456].

2. La décision de l'autorité centrale sur le « nouveau système de répartition de l'administration financière entre les niveaux central et locaux »

En 1994, l'autorité centrale promulguait la « décision sur le nouveau système de de répartition de l'administration financière entre les niveaux central et locaux. Cette décision introduit de nouvelles normes de fonctionnement financier et procède notamment à la dissociation de l'administration financière en ce qui concerne chaque niveau local. Elle donne une certaine liberté financière aux pouvoirs locaux, reflétant la répartition des compétences entre les autorités centrales et locales. En même temps, elle tente de mettre de l'ordre dans le dispositif concernant les contrats administratifs et limite la marge de négociation.

Cette décision comporte trois volets importants, le plus important étant la division des recettes et dépenses entre les autorités centrales et locales conformément au principe qui sépare les domaines de compétences respectifs sur le plan matériel. A ce titre, l'administration financière centrale assume majoritairement les dépenses liées à la sécurité publique, au fonctionnement des organes étatiques, à la diplomatie et à la défense nationale. Elle finance aussi les dotations associées au développement local, au redressement de l'économie nationale, au fonctionnement de la macro-économie et aux autres affaires gérées directement

[455]P. ex. la banque de Chine se sépare du département budgétaire du conseil des affaires de l'État.

[456]严吉荣，《国家政府的权力下放改革—中国的经验》，发展杂志，2015 年第 1 期。YAN Jirong, *La réforme de la décentralisation et de la gouvernance de l'État : l'expérience chinoise,* Revue 'Le développement', 2015 n° 1 p. 37-41.

par l'autorité centrale. L'administration financière locale prend essentiellement en charge le fonctionnement des organes locaux et les dépenses pour le développement de l'économie locale. En ce qui concerne les recettes, cette nouvelle politique financière distingue à propos de la fiscalité de l'État désormais la fiscalité centrale, la fiscalité locale et la fiscalité partagée entre l'autorité centrale et locale. En même temps, les pouvoirs locaux se voient transférer le bénéfice d'impôts et de taxes locales ce qui doit leur garantir, selon la loi, des recettes locales stables, Cet aménagement consacre donc une séparation du pouvoir financier entre les autorités centrales et locales. Quant au statut des pouvoirs locaux, il change aussi. Ils ne sont plus de simples bénéficiaires de compétences « déléguées » du gouvernement central, mais deviennent des « sujets politiques » grâce à des compétences propres et une autonomie financière[457].

3. L'adoption de la série de lois et de règlements qui confirme la décentralisation

Depuis la décision de 1994, il y a toute une série de lois et de règlements qui ont été promulgués pour confirmer la décentralisation. Signalons les lois les plus significatives. Le 1er octobre 1996 est adoptée la loi sur la sanction administrative qui consacre la séparation du pouvoir entre l'autorité centrale et locale sur le plan formel du droit, c'est-à-dire en fondant la sanction administrative sur la loi. La loi sur le processus législatif du 15 mars 2003 donne d'une manière générale un fondement législatif à la répartition des pouvoirs administratifs, en transférant le pouvoir de délibération à l'autorité locale. Il s'agit d'une grande avancée pour la décentralisation puisque cette loi met explicitement en place des pouvoirs différents (exécutifs, délibérants) répartis entre l'autorité centrale et les autorités locales, à chacune étant garanti son pouvoir. La loi du 1er juillet 2004 sur l'autorisation administrative apporte des précisions et des clarifications sur la répartition des compétences entre l'État et les autorités locales en ce qui concerne la gestion des affaires publiques.

Toutes ces lois nous montrent que c'est au titre de la décentralisation qu'on a tendance en Chine à vouloir résoudre les problèmes de la modernisation et de la libre économie. En

[457]宋新中主编，《社会主义中的金融史》，经济金融出版社，1988 年版。Comp. de manière générale : SONG Xinzhong (dir.), *L'histoire financière de la Chine socialiste*, Maison d'édition sur la Chine financière et économique, Pékin 1988.

réalité cependant, la décentralisation assigne simplement à l'autorité centrale et à l'autorité locale des domaines d'action différents ce qui permet d'éviter un fonctionnement parallèle sans critères claires de répartition de compétences. En effet, les deux niveaux d''autorité publique gèrent désormais leurs propres affaires individuellement ce qui la méthode la plus efficace[458].

§ 2. Appréciation géénrale de l'autonomie locale et de la décentralisation en Chine

La Constitution chinoise actuelle dispose clairement dans son article 3, alinéa 4 que « la répartition des attributions entre les organismes d'État de l'autorité centrale et ceux des autorités locales se fait conformément au principe de mettre pleinement en jeu l'initiative et le dynamisme des pouvoirs locaux, tout en maintenant la direction unique du pouvoir central. »[459]. Dans l'ensemble on observe cependant que le dispositif constitutionnel et législatif sur la décentralisation n'est pas complet, en d'autres mots que le degré de précision que l'on pourrait scientifiquement et rationnellement exigé dans un État de droit n'est pas, à l'exception de certains domaines, suffisamment élevé. Certains textes ne sont effectivement pas compatibles avec les principes de répartition des pouvoirs comme ils résultent de la lettre et de l'esprit de la Constitution qui vise à garantir la direction unique du pouvoir central tout en promouvant le dynamisme local. Actuellement, le mouvement réformateur s'intéresse notamment aux relations qui s'établissent entre niveaux différents d'autorités locales comme par exemple les compétences que la province exerce à l'égard des départements sous sa juridiction' alors qu'une clarification de la répartition des pouvoirs entre le centre et les autorités locales devrait être la priorité sur l'agenda. La Chine devrait notamment élaborer une loi organique sur la relation générale entre ces deux niveaux ainsi qu'une loi ordinaire apportant davantage de précisions sur la répartition des pouvoirs. Par la suite, il faut présenter l'état de lieu actuel (1) et les perspectives (2) de l'autonomie locale et de la décentralisation.

---

[458]郑永年，《权力下放战略以及向半联邦制度的发展》，普林斯顿：现代发展研究杂志，1994年第 1 期，第 10 章。ZHENG Yongnian, *La stratégie de la décentralisation et l'évolution vers le semi-fédéralisme*, Revue sur l'étude de la Chine moderne, Princeton 1994, n° 1 du chapitre 10.

[459]Traduction de la digitée MJP, site http://mjp.univ-perp.fr/constit/cn1982.htm

1. L'état de lieu actuel

À l'heure actuelle, la situation de l'autonomie locale et de la décentralisation se présente de la manière suivante en Chine : Le niveau des régions administratives spéciales bénéficie du régime juridique le plus clair. L'autonomie locale y est réalisée de la manière la plus complète et profonde. La Constitution et les Lois fondamentales relatives à Hong Kong et à Macao comportent en effet toutes les dispositions pertinentes qui garantissent en droit le statut d'autonomie. Leur pouvoir d'autonomie est, en pratique, plus grand que celui de certains États membres dans le cadre d'un système fédéral[460]. Ce régime des RAS est suivi de celui des régions autonomes des minorités ethniques[461] et des unités administratives de droit commun. À propos de ces deux dernières catégories la décentralisation n'est pas assez éclairée alors que l'article 3 alinéa 3 de la Constitution exige la mise en jeu pleine de : « l'initiative et (du) dynamisme des pouvoirs locaux. » Notamment en ce qui concerne la province et les entités relevant du même niveau, les règles ne sont pas claires et le principe d'un régime fondé en droit n'est pas complètement réalisé[462]. De même, le chapitre trois sections six de la Constitution (plus spécialement l'article 115), la loi sur le régime des régions autonomes des minorités ethniques et d'autres textes juridiques pertinents consacrent un droit réel à l'autonomie locale et à une gestion et administration locale efficace sur les territoires respectifs. Toutefois, le régime des régions autonomes des minorités ethniques se présente de manière assez ambiguë dans la mesure où la loi sur le régime des régions autonomes des minorités ethniques consacre des principes d'autonomies claires alors qu'en même temps les régions autonomes des minorités ethniques sont depuis toujours intégrées en réalité dans le régime général de la Chine continentale. Trois observations qui présentent un intérêt pour l'autonomie locale en Chine doivent encore être formulées.

① En matière de pouvoir de réglementation (pouvoir législatif au niveau national, pouvoir délibérant au niveau local), les articles 58 et 100 de la Constitution et les articles 8 et 63 de la loi organique sur le processus législatif apportent les précisions sur la répartition entre le niveau central et local. L'Assemblée populaire nationale et son comité permanent

[460]Voir la deuxième partie de la thèse pour des précisions.

[461]Voir également la deuxième partie de la thèse.

[462]上官丕亮，《中国中央与地方纵向分权的现状及其改革研究》，《行政法论丛》，2010 年 4 月。SHANGGUAN Piliang, *Situation actuelle de la réforme de la séparation verticale, centrale et locale, des pouvoirs en Chine*, Revue de droit administratif, 2010, n° 4, p. 167-174.

exercent le pouvoir législatif au niveau central (article 58). Les assemblées populaires locales de niveau provincial et leurs comités permanents, sans pouvoir contredire la Constitution, les lois et les règlements administratifs, peuvent élaborer des réglementations locales qui doivent être soumises au comité permanent de l'Assemblée populaire nationale à des fins d'enregistrement (l'article 100). Seulement dans les domaines suivants l'adoption d'une loi s'impose (Comp. loi organique sur le processus législatif, article 8) : les questions de souveraineté nationale ; l'organisation et le fonctionnement des assemblées populaires à tous les niveaux, des gouvernements populaires à tous les niveaux, des tribunaux et des parquets populaires à tous les niveaux ; le régime des régions autonomes des minorités ethniques, des RAS et des systèmes d'autonomie populaire dans le milieu rural et dans les quartiers urbains ; la fixation des crimes et des peines ; les mesures de privation des droits civils et politiques et de restriction de la liberté personnelle ; l'expropriation de biens non-étatiques ; le régime de l'état civil ; la détermination du système économique de base, et des règles de base en matière budgétaire, de fiscalité, de douanes, de finances et de commerce extérieur ; la réglementation des litiges et de l'arbitrage ; d'autres questions à résoudre par l'Assemblée populaire nationale (APN) et son comité. La législation électorale relève également de ce domaine législatif[463].

② Dans le domaine de la justice, les Codes de procédure pénale, de procédure civile et de procédure administrative ainsi que la loi organique sur les tribunaux populaires établissent une distinction claire des compétences entre les différents niveaux de juridiction. Cependant, nous ne nous trouvons pas dans une séparation des pouvoirs. La Constitution et les lois pertinentes précisent bien que les tribunaux sont issus de l'assemblée populaire de même niveau et devant laquelle ils sont responsables et redevables. Dans la pratique, le pouvoir judiciaire n'est donc pas indépendant, mais rattaché aux assemblées des différents niveaux d'administration territoriale. La dépendance se reflète également dans les modalités d'attribution des ressources humaines, financières et matérielles qui sont fixées par le comité du Parti et le gouvernement du niveau territorial respectif. Le tribunal populaire est devenu un tribunal local ce qui est significatif d'un certain protectionnisme local.

[463]La loi électorale précise dans son article 15 : « Les représentants de l'APN sont désignés par les assemblées populaires de niveau provincial et de l'Armée. » La législature centrale est donc élue indirectement. Par ailleurs, conformément à l'article 59 al. 1 de cette loi, les assemblées populaires de niveau provincial et de l'Armée ont élu également indirectement. En effet, le suffrage universel direct n'existe que pour les assemblées populaires issues des deux derniers niveaux d'échelon local (département et canton).

③ Dans le domaine de l'administration, l'article 110 de la Constitution dispose que les gouvernements locaux sont responsables devant les autorités centrales, doivent rendre compte de leurs travails en les soumettant au Conseil des affaires de l'État (le gouvernement central). Les articles 89 et 107 de la Constitution énumèrent les compétences respectives des gouvernements centraux et locaux. Toutefois, les formulations pour les deux niveaux se ressemblent puisque certaines matières relèvent d'une compétence partagée, notamment 'l'économie, l'éducation, la science, la culture et la santé publique'. En l'absence d'un critère de détermination clair lorsqu'il y a compétences partagées, ces matières posent des problèmes dans la pratique.

2. Les perspectives

Quelles sont les perspectives d'avenir pour le droit commun de l'autonomie locale ?[464] Le regard sur une trentaine d'années d'expérience en matière d'ouverture générale et la réforme en Chine réserve encore de belles surprises à propos du développement des relations entre les autorités centrale et locales, notamment dans la mesure où ce développement doit prendre en compte les conséquences importantes de la globalisation. On constate également que de nombreux problèmes restent à résoudre, à commencer par la pression politique qui pèse toujours sur la relation entre l'autorité centrale et les autorités locales et qui a ses répercussions dans le droit. En effet, en termes de séparation de pouvoir entre les deux échelons, certaines relations sont plus ambiguës qu'auparavant. Il conviendra donc, au plan théorique, de clarifier la distinction entre les affaires publiques nationales et locales et ensuite celle entre l'administration centrale et locale. Sur le plan institutionnel, il reste à préciser l'articulation des fonctions étatiques avec les nouvelles compétences des collectivités locales. En procédant ainsi il s'agit d'arriver à une 'administration selon la loi'.

De l'antiquité à nos jours, la Chine est un pays avec un territoire très étendu de sorte que la Chine n'a jamais pu éviter de se poser la question sur la relation entre l'autorité centrale et les autorités locales. Par rapport à un long passé, on constate une progression accélérée

[464]杨雪冬，《过去 10 年的中国地方政府改革》，公共管理学报，2011 年第 1 期。YANG Xuedong, *La réforme des pouvoirs locaux en Chine pendant les dernières dix ans*, Revue 'Etude de la gestion publique', 2011, n° 1, P 81-93. Notre passage suivant entier est basé sur cette étude.

depuis une trentaine d'années. La méthode de décentralisation restera la clé pour de développement futur de l'État et il a été vu que le législateur penche actuellement sur ce projet.

Les résultats de la pratique passée et des recherches scientifiques menées pendant ce temps sont à l'origine des propositions suivantes de réforme locale qui nous semblent être particulièrement intéressantes. Il s'agit du regroupement de villes de taille différente en des « villes spéciales », des « grandes villes » et des « communautés urbaines » donc d'une réforme de la carte territoriale pour le milieu urbain. Dans le même sens on pourrait instaurer selon de nouveaux critères des villes moyennes, des cantons, des communes et des villages (qui seraient l'équivalent des quartiers dans les très grandes villes). Cela affecterait la carte territoriale dans le monde rural. Comme les échelons de la province et du département se présentent actuellement encore comme des administrations locales non-autonomes, il conviendrait de les transformer avant de leur accorder l'autonomie. En effet, leur simple juxtaposition comme nouvelles autorités locales autonomes par rapport aux communes serait à l'origine d'une situation trop complexe, voire ingérable. La création d'une nouvelle unité d'autonomie locale se situant entre les actuels niveaux de province et de département doit en effet être envisagée. Quant à la « communauté urbaine », elle ne devrait équivaloir ni à un département, ni à un village, mais correspondre à une ville, à une commune ou à un quartier (dans les très grandes villes).

Dans la plupart des Etats actuels, à l'exception des petits Etats, on trouve deux échelons ou plus d'administration locale, même s'ils ne sont pas tous dotés de l'autonomie locale. De manière asymétrique, l'Etat choisit souvent un seul échelon local comme autorité jouissant de l'autonomie locale[465]. La démarche que devrait adopter la Chine serait de commencer plutôt par distinguer entre unités administratives locales déconcentrées et unités dotées de l'autonomie locale. C'est seulement ensuite que l'on devra choisir entre un ou deux échelons locaux dotés de l'autonomie locale ce qui aurait pour conséquence de renforcer le volet d'autonomie et d'affaiblir le volet d'administration déconcentrée. Il faut souligner dans ce contexte qu'une unité autonome doit disposer de suffisamment de capacités financières et humaines (en termes d'élites locales). Au regard de telles exigences, le comité villageois et la

[465] Il y a environ 3000 administrations de niveau départemental (comtés) aux États-Unis et 17000 administrations inférieures parmi lesquelles on trouve des entités dotées et non de l'autonomie locale. Par ailleurs, les comtés peuvent être un niveau déconcentré sans autonomie.

commission de quartier sont trop restreints pour être titulaires de l'autonomie locale ; ils ont besoin d'être rattachés à l'échelon supérieur pour se développer. Au début de la République de Chine, Sun a voulu pratiquer l'autonomie locale au niveau le plus bas, donc dans les villages. À Taïwan actuellement, le gouvernement pratique cette théorie, mais la doctrine préconise de supprimer cette autonomie pour favoriser un autre niveau : le département.

On conçoit trois types de relations : entre l'autorité centrale et la province, entre l'unité d'autonomie locale et le département et entre l'unité d'autonomie communautaire et le village. Ils forment un système gouvernemental dit des « trois relations concrètes et des trois relations subordonnées ». La distinction entre le gouvernement dit concret et le gouvernement dit subordonner réside dans le fait que l'assemblée du premier est élue par une élection directe et jouit du pouvoir délibérant et financier de manière autonome alors que le second n'est pas issu d'une élection directe et n'a pas de pouvoir délibérant ou financier propre. En effet, à l'image de l'organe législatif de l'autorité centrale c'est-à-dire les deux chambres du Parlement, composée de centaines de représentants du peuple, il convient d'instaurer un organe représentatif délibérant à l'échelon local et communautaire. Il ne fait pas non plus de doute que les représentants locaux doivent, comme leurs pendants nationaux, disposer de moyens financiers, de conditions matérielles et d'assistants pour accomplir leurs devoirs et mettre en œuvre l'autonomie au niveau local.

Conclusion :

L'autonomie locale et la décentralistion comme idées à portée mondiale imprègnent bien les efforts de réforme en Chine. Alors qu'elles sont d'inspiration occidentale, c'est également dans le régime communiste de la Chine que des réformes visant ce type d'autonomie locale et de décentralisation sont lancées à partir de 1978. Même auparavant, le terrain spirituel a déjà été préparé sous la première génération des dirigeants communistes. En effet, un pays immence comme la Chine ne peut pas échapper à une certaine forme de décentralisation. C'est le seul moyen d'atteindre la démocratie et la liberté locales. Dans le contexte chinois, la dynamique locale et l'intiative des pouvoirs locaux sont également considérées comme des moyens significatifs pour lutter contre la pauvreté.

Dans le contexte d'un l'État pratiquant un régime communiste, la décentralistion est de préférence mise en œuvre à travers des décrets administratifs alors que sa confirmation dans la constitution ou dans la loi ne revêt pas la même importance que dans les États occidentaux. Ce qui témoigne d'un phénomène typique pour la Chine : On est en présence d'une pratique réelle de décentralisation, mais celle-ci est limitée sur le plan formel, notamment en raison d'un manque de consécration suffisante par la constitution et la loi. Dans l'ensemble, force est de constater que dans la Chine contienentale, le concept de décentralisation manque de précision et est fréquemment mélangé avec celui de déconcentration. Il est en même temps remarquable dans les régions des minoritiés ethniques et dans les régions administratives spéciales (RAS de Hong Kong et de Macao), la décentralisation est très poussée. Dans le dernier cas, elle est même d'ordre législatif. Cette vitesse supérieure de la décentralisation est qualifiée en Chine d'autonomie locale.

2ème Partie : L'autonomie à plusieurs vitesses comme résultat de régimes décentralisateurs juridiques particuliers de pouvoirs locaux

D'après la doctrine marxiste, un régime local trouve son fondement dans la classe dirigeante (chinoise ou même internationale). Il s'agit d'un aspect intéressant qui contribue à expliquer un régime local en place. Ceci étant précisé, la construction et la mise en œuvre d'un bon régime constitue un réel avantage tant pour l'autorité centrale que pour le pouvoir local car un tel régime contribue au progrès d'un État.

On se souvient que dans le cadre du système centralisé impérial, où il n'y a pas de statut juridique pour les pouvoirs locaux, ces derniers se présentent comme les organes expéditifs de l'autorité centrale. Le régime local reste un moyen pour l'empereur de contrôler les forces locales. Avec l'introduction des idées démocratiques occidentales et l'éveil progressif des peuples chinois pour la première fois en Chine, la notion de la décentralisation ou l'autonomie locale en Chine prend racine à la fin de la dynastie QING (1616-1912). L'autorité centrale de la dynastie QING avait essayé d'utiliser cette technique mais il était déjà trop tard car la dynastie elle-même a été écrasée par les tempêtes de la révolution démocratique au début de XXème siècle.

Par la suite, c'est la République de Chine qui avait tenté de mettre en œuvre un tel régime mais également en vain à cause d'un environnement national peu favorable. Unir une Chine désorganisée et fragmentée était devenu la tâche principale à l'époque. La mise en œuvre de la décentralisation devient une réalité à partir de la République de Chine qui se réfugie à Taïwan, plus précisément seulement à partir des années 1990.

La construction et le développement du régime local dans la nouvelle Chine communiste (RPC) se divise d'un point de vue constitutionnel en trois étapes. La première étape se situe au début de la RPC. La Constitution temporaire de 1954 confère aux peuples chinois expressément un pouvoir dans l'État. Les différents échelons d'Assemblée des représentants du peuple sont générés par voie de suffrage universel. Les minorités ethniques appliquent l'autonomie territoriale. La division des pouvoirs entre le gouvernement populaire central et les gouvernements populaires locaux sur les différents échelons varie selon la nature

des pouvoirs et des affaires[466], établie et confirmée par le gouvernement populaire central par la voie d'un décret administratif. La deuxième étape se produit après 1954 : le Parti communiste établit un régime extrêmement centralisé. Il s'agit là d'un pur recul pour l'autonomie locale. La troisième étape se situe après l'ouverture économique, sous la direction des principes de la Constitution de 1982. En fonction des besoins réels des différents échelons, on met en place un régime local complexe et distinctif suivant les différentes circonstances nationales[467].

Une révolution de la décentralisation en Chine est alors en plein essor. La façon dont elle progresse est effectivement différente de ce qu'on avait vu jusque-là. Suivant sa définition, la décentralisation dite générale en Chine affecte la Chine continentale (dans les provinces). Il existe bien des régimes locaux spéciaux même très poussés dans ce domaine. Cette deuxième partie de la thèse va donc se concentrer sur l'angle de la décentralisation spéciale, voire l'autonomie. Cette autonomie s'articule différemment en Chine par rapport aux différentes institutions décentralisées et sera définie au cas par cas. Un premier titre regroupera des thématiques qui sont compatibles avec une logique d'État unitaire à faible degré de décentralisation locale, mais qui doivent être prises en compte en raison de la situation particulière de la Chine. En effet, celle-ci se présente comme un État « plural », un vocable que nous avons choisi pour indiquer à la fois le caractère multi-ethnique et divisé (problème de Taïwan) de la Chine (Titre I). Ensuite nous porterons notre attention sur le régime local spécial qui implique avoir un haut degré d'autonomie à la chinoise sous l'angle d'État unitaire (Titre II).

[466]Le point de départ pour ces normes est à la fois bénéfique pour l'unité nationale, mais aussi propice aux conditions locales.

[467]Soit appliquer le régime local général donc un « centralisme démocratique et décentralisateur » en Chine continentale. L'autonomie régionale dans les régions des minorités ethniques implique un haut degré d'autonomie de la Région Administrative Spéciale.

Titre I : La décentralisation particulière dans la Chine comme un État « plural »

« La transformation économique de la Chine se base sur la structure sociale ce qui change la répartition des pouvoirs locaux par rapport aux niveaux supérieurs, ainsi que de la société. Le plus important est que cette transformation change les règles sur lesquelles les organisations sociales dépendant habituellement, ainsi que la manière dont la société et les institutions nationales interagissent. En conséquence, depuis 1950, la société chinoise est devenue de plus en plus complexe, plus mobile et plus dynamique »[468]. En ce sens, le Parti communiste chinois et le gouvernement chinois ont effectivement tenté à maintes reprises d'intégrer une série de mesures visant à atteindre la décentralisation. Ces mesures ont enfin été fructueuses vers la fin des années 1970 et au début des années 1980. L'enthousiasme des gouvernements locaux se voit évidemment car la croissance économique a pu en profiter.

La Chine cherche à établir un État de droit dans cette nouvelle ère. Dans ce contexte, la décentralisation a un impact significatif sur l'exécution de plusieurs réformes. Il existe une multitude de lois, de règlementations, de règles administratives etc. pour maintenir la tendance à la décentralisation en Chine (sur le continent pour la RPC ainsi qu'à Taïwan (RDC)). Conformément à une logique d'État unitaire, nous parlerons d'une décentralisation particulière, celle du régime des minorités ethniques (Chapitre 1). En effet, la Chine est bien connue comme un pays multiethnique et logiquement il faut adapter ses cultures, traditions et folklores au nouveau système. Ensuite, nous examinerons le régime local à Taïwan (Chapitre 2). En dehors de la question de son indépendance de la République populaire de Chine, cette île reste un « État unitaire ». Étant donné que son statut est pour le moment indéterminé, on propose ici de classer son régime local dans la catégorie « d'une décentralisation particulière ».

[468]ANTHONY JAMES SAICH, *"The Search for Civil Society and Democracy in China."* Current History (Revue), September 1994, p. 260-264.

Chapitre 1 : Les régions autonomes des minorités ethniques

Au début de la République populaire de Chine, il y avait plus de 400 groupes ethniques en Chine qui ont exprimé leur espoir d'être identifiés par le Gouvernement comme une ethnie distincte. Le Gouvernement chinois a mené dans ces communautés une campagne de reconnaissance nationale et d'identification des ethnies sans précédent. En 1953, le gouvernement chinois a d'abord identifié 37 minorités ethniques. Entre 1954 et 1965 il a ajouté 17 ethnies. En 1979 il a déterminé le Jinuo 基诺 comme une seule ethnie. Ainsi, jusqu'ici le gouvernement a confirmé 55 minorités ethniques, avec une majorité des Han ce qui fait un total de 56 ethnies. Toutefois, selon le recensement de 1990, il y a encore 74,9341 personnes non identifiées[469].

On parle de régions autonomes des minorités ethniques en Chine continentale. Ce sont les cinq principales régions habitées par les ethniques minoritaires, souvent situées à la périphérie de la Chine. Ces régions se sont attachées à la Chine petit à petit au cours de sa longue histoire. Ces peuples gardent leurs propres cultures et façons de vivre. Pour cette raison, le gouvernement central chinois leur a accordé dès le début certains privilèges qui affectent profondément la décentralisation. C'est pourquoi on leur a donné le nom de « région décentralisée spéciale » ou « région autonome des minorités ethniques ». Cependant il faut aussi savoir que leur autonomie s'appréhende comme étant limitée, par rapport à celle de Hong Kong ou de Macao.

L'autonomie régionale des minorités ethniques est la conséquence théorique que le Parti communiste chinois à utiliser comme base du marxisme pour les questions ethniques. Combinée avec les conditions nationales spécifiques de la Chine, cette théorie est présentée de façon créative comme une politique essentielle pour résoudre les problèmes ethniques de la Chine. Cette théorie a été tout d'abord institutionnalisée à travers le « Programme commun de

---

[469]Cf. « Statistiques nationales de la Chine » (l949 à 1990), China Statistics Press, édition 1991, p. 42.
En Chine, il y a 56 ethnies au total, l'ethnie HAN 汉族 est de loin la plus importante comprenant 92% de la population de la Chine continentale. Les autres 55 ethnies sont des minorités.
http://www.sinoptic.ch/population/

la conférence consultative politique du peuple chinois »[470] en 1949 qui devint par la suite un régime politique. Ce dernier a été officiellement reconnu comme un des régimes politiques fondamentaux en 2001, après la révision de « la loi sur l'autonomie régionale ethnique de la République populaire de Chine »[471]. Cependant, l'expérience de ce régime d'autonomie régionale des minorités ethnique fut assez déroutante ; il n'y a pas eu d'analyse qualitative précise en théorie ni en pratique. Ainsi les peuples chinois ne l'ont pas bien compris. Pour cette raison, il serait nécessaire d'avoir une analyse complète de ce régime. Ce chapitre est destiné à décrire le régime d'autonomie régionale ethnique.

Nous étudierons d'abord les régions autonomes des minorités ethniques et leur régime sous l'angle de la théorie (Section 1). Ensuite nous allons analyser la mise en pratique de ce régime spécial (Section 2).

[470]En chinois : 中国人民政治协商会议共同纲领.
[471]En chinois : 中华人民共和国民族区域自治法.

Section 1 : L'autonomie régionale des minorités ethniques et son régime

Le régime régional d'autonomie ethnique en tant que régime politique représente une forme institutionnalisée et légalisée de la politique d'autonomie régionale ethnique en s'intéressant à son contenu, son noyau ainsi qu'au pouvoir d'autonomie en région spécialisée et à sa mise en œuvre. Il est nécessaire d'avoir une compréhension claire de ces termes. Nous clarifierons donc tout d'abord les trois concepts associés (§ 1) : « l'autonomie régionale des minorités ethniques »[472], « régime d'autonomie régionale des minorités ethniques »[473] et « pouvoir d'autonomie »[474]. Ensuite nous examinerons la théorie y attachée (§ 2).

§ 1. L'autonomie régionale des minorités ethniques : ses concepts de base

Nous présenterons par la suite respectivement sous l'angle historique et actuel, « l'autonomie régionale des minorités ethniques », à savoir son concept (1), son régime actuel (2) et la notion de pouvoir autonome qui en découle (3).

1. <u>L'autonomie régionale des minorités ethniques</u>

1.1 Évolution historique

« L'autonomie régionale des minorités ethniques » est une théorie politique qui est constamment résumée et développée dans la pratique. Le Parti communiste chinois a toujours attaché une grande importance à la question de la nation. Afin de résoudre les problèmes ethniques de la Chine, il a mené des explorations à long terme. En 1922, au deuxième congrès du Parti communiste chinois, les communistes chinois, en référence aux auteurs classiques de la théorie marxiste, ont avancé l'idée d'« autonomie nationale ». Ils ont également proposé « l'État autonome national », la « République fédérale » et d'autres opinions similaires avec

[472]En chinois : 民主区域自治.
[473]En chinois : 民族区域自治制度.
[474]En chinois : 自治权.

pour idéologie de construire la nouvelle Chine en intégrant les minorités ethniques. Toutefois, cette « autonomie » reste identifiée exactement comme celle de l'URSS, et y trouve la solution aux problèmes des ethnies en Chine. En 1923, le projet sur le « programme du Parti communiste chinois » confirma encore une fois « le principe de l'autodétermination nationale » de Lénine[475] comme principe primordial du Parti pour résoudre le problème des minorités ethniques. Pendant cette période, la compréhension du Parti communiste sur les questions minoritaires n'est pas exhaustive. Les dirigeants chinois empruntaient principalement aux théories de l'Union soviétique les éléments pour développer leurs propres travaux. Par exemple : la « Déclaration du Gouvernement central soviétique du peuple chinois pour les peuples de la Mongolie intérieure » en 1935 et la « Déclaration du Gouvernement central soviétique du peuple chinois pour les peuples musulmans en Chine » en 1936, ont toutes deux prescrites dans leurs articles que selon « le principe de l'autodétermination nationale, chaque minorité décide de ses propres affaires et établit son propre gouvernement local … »[476] Il n'est pas difficile de voir, cette fois ci, le Parti communiste chinois commencer à réfléchir de façon pragmatique aux arrangements des affaires locales des minorités. L'accent a été mis sur le droit pour la minorité ethnique d'établir sa propre organisation gouvernementale. Plus tard, en raison de l'invasion japonaise, les Chinois avaient besoin de mettre en place un front uni antijaponais. Le Parti communiste chinois tenta donc de résoudre les problématiques minoritaires en expliquant la nouvelle orientation des idées de Lénine. Lénine mettait en avant que bien que ne garantissant pas que toutes les caractéristiques économiques et sociales soient réunies dans une zone spéciale pour jouir de l'autonomie de l'identité nationale, il est impossible d'imaginer un pays moderne véritablement démocratique[477]. C'est pourquoi, durant la 6ème session de l'Assemblée nationale du Parti, il a clairement fixé le principe de « l'autonomie régionale » pour résoudre les problèmes ethniques de la politique intérieure. Par la suite, ce concept évoluera du général au cas particulier et se perfectionnera à travers les expériences pratiques.

---

[475]Lénine a dit : « *L'autodétermination dite nationale, qui est l'ethnie étrangère se sépare de l'État, et crée un État-nation indépendant* ». L'autodétermination nationale exprimé comme droit se distingue de la politique, à savoir c'est la liberté de la séparation entre les peuples opprimés et les classes tyrannisés sur les droits et la politique.

《列宁全集》第 20 卷，第 28-29 页。*Lénine, les Œuvres complètes*, Vol. 20, maison d'édition juridique 2004, p. 28-29.

[476]史筠著：《民族法制研究》，北京大学出版社 1986 年版，第 45 至 47 页。SHIi Jun : *L'étude juridique de minorités ethniques*, Presse l'Université de Pékin, 1986, p. 45-49.

[477]《列宁全集》第 20 卷，第 30-31 页。转引自吴宗金主编：《中国民族区域自治法学》，法律出版社 2004 年版本，第 2-3 页。 « Lénine, les Œuvres complètes », Vol. 20, p. 30-31. Il se réfère à l'éditeur Wu Zongjin : *Les théories juridiques sur l'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine*, maison d'édition juridique 2004, p. 2-3.

1.2 Signification et caractéristique

Initialement, le concept de l'autonomie régionale des minorités ethniques trouve son interprétation normative dans « la loi sur l'autonomie régionale ethnique de la République populaire de Chine »[478]. Dans son préambule, la loi stipule : « L'autonomie régionale des minorités ethniques est sous la direction de l'État unitaire. Sur les territoires habités par les minorités ethniques est exercée l'autonomie locale, sont établis les organes d'autorité gouvernementale qui jouissent de leur autonomie ».

Ainsi, nous pouvons comprendre que : ① L'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine ne se base pas sur des critères « d'unité ethnique de toutes les ethnies », ni n'est simplement divisé par région pour parler « d'autonomie locale ». Il ne s'agit pas non plus d'une autonomie régionale de certaines ethnies spécifiques. C'est l'union de « l'autonomie régionale » et de « l'autonome ethnique ». Il faut combiner les deux concepts par rapport à un seul ou plusieurs groupes ethniques à l'intérieur du même territoire et mettre en œuvre conjointement et pareillement à l'autonomie. Ceci est aussi le résultat de facteurs historiques, politiques et économiques associés à chaque décision[479]. ② L'autonomie régionale des minorités ethniques est un régime sous la direction de l'État unitaire. La Chine est un État unitaire. Seule une législature nationale unifiée existe, une Constitution et un gouvernement central unifié. Toutes les unités de l'autonomie régionale des minorités ethniques existent sous réserve de la direction unifiée centrale. Cela permet d'assurer l'autonomie locale de territoires autonomes ethniques, mais aussi de maintenir la composition de l'État unitaire. En droit et sur le plan de l'institutionnalisation ces mesures ont permis de

[478]En Chinois : 《中华人民共和国民族区域自治法》. Le 31 mai 1984, la deuxième session de la sixième Assemblée populaire nationale a adopté cette loi et qu'elle entra en vigueur le 1er Octobre 1984.

[479]Par exemple : au moment de la création de la Région autonome de Zhuang 壮族 (nom de minorité) du Guangxi 广西 (nom de province), la province Guangxi avait été examinée et découpée en deux. À savoir : à l'est de la province où la minorité vit ensemble avec l'ethnie Han, on va établir la 'province Guangxi' ; d'autres minorités dans l'ouest donc principalement habités par l'ethnie Zhuang peuvent établir la 'région autonome'. Mais l'Ouest se trouve dans des zones montagneuses reculées, le trafic n'y est pas assez fonctionnel. Sur place, l'économie est très en retard. Si cette division avait été faite, elle aurait affecté le développement d'ethnies minoritaires et ralenti le progrès des minorités. Donc, à l'époque, le Premier ministre Zhou Enlai, après de nombreux commentaires recueillis invitant des experts à poursuivre des études de recherche et de faisabilité, a rapporté aux autorités centrales. Enfin ils ont décidé de mettre en place pour l'ensemble "la Région autonome Zhuang du Guangxi". 吴仕民著：《民族问题与中国的发展》，学习出版社 2000 年版，第 114 页。WU Shimin : *les questions ethniques et le développement en Chine*, Presse savoir, 2000, p. 114-115.

poursuivre l'unité étatique et la sécurité nationale. Par conséquent, l'autonomie au milieu des minorités ethniques est limitée, en comparaison avec le haut degré d'autonomie à Hong Kong et à Macao. ③ La création d'organes autonomes pour exercer l'autonomie est le mode principal. En l'occurrence, les organes autonomes ethniques sont des assemblées populaires locales et des gouvernements populaires à chaque niveau. En pratique, la grande majorité des régions d'autonomie de minorités ethniques, à savoir leur cadre réglementaire et leurs politiques locales sont similaires au reste des régions du pays. L'autonomie dans les territoires autonomes ethniques se traduit principalement par un mode de vie unique et une croyance religieuse[480].

2. Le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques

2.1 Historique du régime

La Chine est un grand pays avec une longue histoire de multiples ethnies. Avec toutes ces dynasties passées et en matière de gouvernance, les problèmes ethniques sont inévitables même s'ils sont très difficiles. Alors il est important d'avoir un système clair et renforcé par des normes. Dès le début, à l'époque féodale, les rois pour la plupart ont adopté la politique « des règlements locaux coutumiers ». Autrement dit, en vertu du principe de l'unité politique, cette politique maintient les systèmes sociaux et cultures d'origine.

La première dynastie monarchique Qin avait déjà mis en place une unité administrative pour les zones des minorités ethniques. Jusqu'ici, la découverte de la première source écrite en « matière de nation » en Chine a été « le code pour les communautés subordonnées 属邦律 ». Ce code était appliqué dans les régions des minorités classées comme « communauté subordonnée 属邦 ». Les principes juridiques identifiés dans ce Code sont devenus les principes fondamentaux pour toutes les futures dynasties suivantes sur la

[480]Par exemple, l'âge minimum légal pour le mariage en Chine pour l'homme est de 22 ans et la femme de 20 ans. Mais les autorités judiciaires des régions autonomes minoritaires peuvent abaisser l'âge minimum selon la coutume de la minorité par une délibération spéciale, à travers donc l'exercice du droit autonome.

législation portant sur les minorités ethniques[481]. Les matières réglementées comprennent : le mariage[482] et l'exogamie, l'autonomie et la maintenance des privilèges pour le dirigeant de la minorité, l'assimilation ethnique et ainsi suite. Après la dynastie Qin, la dynastie HAN rétablissait le statut d'« État vassal » par opposition à « la communauté subordonnée ». Alors la mise en place d'un régime spécial pour ces États vassaux apparait nécessaire. On peut supposer que cela était une première forme de l'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine. La minorité doit donner allégeance à l'empereur Han, payer régulièrement les contributions et accepter la nouvelle dynastie institutionnelle et légale. Les dirigeants des minorités obtiennent une plus grande autonomie, sans changer leur système politique, leur mode de production et leurs conditions de vie, ainsi que le respect de leurs coutumes[483]. Cela est un modèle de 'la souveraineté par le centre en parallèle à une gouvernance locale'. Dans ce système, les dynasties suivantes gardaient les spécificités locales respectives, le cas échéant en les augmentant ou en les diminuant. Toutefois, les modalités du système, les caractéristiques de base de « non modification des coutumes minoritaires, mais de subordination à l'ethnie Han. », n'ont pas été changées[484]. En bref, le régime historique d'autonomie régionale des minorités ethniques est relativement complet ce qui constitue même une caractéristique importante sur le plan de la légalisation. Néanmoins, on peut estimer que cette idéologie n'est pas légitime mais plutôt désavantageuse à l'établissement d'une relation démocratique entre les minorités et l'ethnie Han. Il ne faut pas continuer à la perpétuer.

2.2 Signification, structuration et caractéristique

Dans la nouvelle Chine, le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques est le fruit de la sinisation de la théorie marxiste par le Parti communiste chinois. Mais il faut comprendre aussi que ce régime ne peut pas se dégager de l'influence de l'histoire. Les

---

[481] 张文山：《论中国古代社会的民族法》，《思想战线》 1997 年第 1 期。ZHANG Wenshan, *Sur le droit ethnique de la Société chinoise antique*, Front idéologique, 1997, numéro 7.

[482]Afin de faire la paix avec les dirigeants des minorités ethniques dans les zones périphériques par le mariage.

[483]张文山：《论中国古代社会的民族法》，《思想战线》1997 年第 1 期。ZHANG Wenshan, *Sur le droit ethnique de la Société chinoise antique, Front idéologique*, 1997, n° 1, p. 15-25.

[484]陈明显主编《中华人民共和国政治制度史》，南开大学出版社 1998 年版。第 437 页。CHEN Mingxian, *Histoire du système politique de République populaire de Chine*, maison d'édition de l'université de Nan kai, 1998, p. 437.

autorités centrales vont mettre en place ce régime petit à petit à l'aide des expériences de traitement des 'restes des pouvoirs monarchiques des minorités'. En conséquence, on considère que le « régime d'autonomie régionale des minorités ethniques « est établi par la Constitution, est guidé par la théorie du Parti communiste chinois sur les régions autonomes des minorités ethniques et est une forme institutionnalisée et légalisée de la pratique de l'autonomie régionale des minorités ethniques.

Les sources juridiques du régime peuvent être subdivisées principalement en six parties[485]. La première qui est le noyau comporte : La Constitution de la République populaire de la Chine, la loi sur l'autonomie régionale ethnique de la République populaire de Chine et les règlementations concernées. La deuxième partie relève plutôt du droit administratif local : le « règlement autonome », le « règlement spécifique », la « disposition d'adaptation », la « disposition supplémentaire » etc., adoptés par l'Assemblée locale des représentants des peuples des régions minoritaires. La troisième partie inclut : les décrets et règlements administratifs du Conseil des Affaires d'État[486] et ses ministères variés, de l'Assemblée locale et du gouvernement local, en vue de l'application des lois et règlementations des deux premières parties. Ces documents normatifs, appartenant à la mise en œuvre concrète des documents juridiques de la première classe, ne peuvent pas exister indépendamment. La quatrième partie concerne les réglementations gouvernementales. Pour maintenir l'exercice du pouvoir autonome ou dans le cas où une accommodation des règles générales ne convient pas à la situation des régions d'autonomies des minorités, le gouvernement populaire de région minoritaire peut créer ces réglementations gouvernementales. Toutefois, ce pouvoir autonome doit obligatoirement être conforme à la loi. La cinquième partie est constituée par les « politiques ». Elle inclut les politiques pour développer l'autonomie régionale ethnique du Parti communiste chinois par les organes administratifs compétents aux différents niveaux, qui sont également des parties essentielles du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques. La sixième partie concerne les droits coutumiers et les coutumes respectées dans les régions autonomes.

---

[485]阙成平，《民族区域自治制度研究现状及思考》，西藏民族学院学报(哲学社会科学版)，2013年7月，第34卷第4期。QUE Chengping, *L'état de lieu du système d'autonomie régionale ethnique et sa réflexion*, Journal d'Institute National de Tibet (Philosophie et Sciences Sociales), Vol 34, n° 4, p. 85-91.

[486]国务院。中国最高国家行政机关。L'Organe suprême de l'administration publique de la Chine.

Le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine est doté des caractéristiques suivantes[487] :

Première caractéristique : la normativité. Le contenu du régime d'autonomie est effectivement déterminé, spécifique et concret ; on ne peut pas l'interpréter et l'utiliser à sa guise. La nature de ce régime, le contenu du pouvoir autonome, la mise en place de l'organisation administrative des régions autonomes des minorités, les relations entre les gouvernements autonomes des régions des minorités et les organes hiérarchiques de l'État, etc., sont l'objet de dispositions juridiques claires.

Deuxième caractéristique : la restriction. Dans la pratique judiciaire, administrative et législative, les gouvernements centraux et locaux sont tous soumis à des contraintes, qui doivent prendre en compte la réalité de la nécessité et du besoin sur le terrain, mais seulement dans la mesure permise par la loi, afin de développer concrètement ce régime.

Troisième caractéristique : la stabilité. La formation de ce régime a connu une longue période d'expériences, à travers des procédures juridiques formelles. Ainsi, il a une grande stabilité et continuité et ce, même à l'époque de la Révolution culturelle. Toutefois, l'ancienne politique aux minorités peut être considérée comme étant négative et ce régime se reflète encore dans la Constitution.

Quatrième caractéristique : l'éducation universelle. Depuis le début de l'institutionnalisation de ce régime, le concept de relation communiste ethnique est affecté directement ou indirectement. Il affecte le comportement des peuples. Quand nous parlons des régions des minorités, nous comprenons immédiatement leur autonomie locale, où le régime diffère des autres territoires de la Chine continentale. Par exemple, les jours fériés ne sont pas les mêmes en raison de leurs pratiques religieuses.

---

[487]姜勇，杨丽：《深刻认识中国民族区域自治制度的特点》，《西北民族研究》，2012 年第 2 期 95-101。JIANG Yong et YANG li, *Une compréhension profonde des caractéristiques du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine*, Revue 'L'étude sur l'ethnie au Nord-Ouest de la Chine', 2012 n° 2, p. 95-101.

3. Le pouvoir autonome

Le pouvoir d'autonomie[488] dans le régime des régions autonomes des minorités ethniques signifie que les organes autonomes dans les régions autonomes des minorités, dans les limites de la Constitution, de « la loi sur l'autonomie régionale ethnique de République populaire de Chine » et des autres lois organiques, combinées avec les caractéristiques politiques, économiques et culturelles locales, exercent indépendamment un pouvoir d'État particulier, le pouvoir de la nation et les droits de la nation sur la gestion locale et les affaires intérieures d'ethnie. Donc ce pouvoir d'autonomie est au cœur de l'autonomie régionale des minorités ethniques. Son support est le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques. Il n'y aurait pas de pouvoir d'autonomie s'il n'existait pas le « régime ». De même, si l'autonomie régionale des minorités est pleinement exercée, il est nécessaire d'utiliser le pouvoir d'autonomie. Alors seule l'utilisation complète de cette l'autonomie régionale des minorités peut permettre aux peuples des minorités d'être leurs propres maîtres. Nul ne peut gérer les affaires locales de manière indépendante. Cette autonomie assure aussi à chaque ethnie son droit de participer à la gestion des affaires de l'État car toutes les ethnies sont égales.

Les Régions d'autonomies des minorités ethniques de la Chine appliquent cette autonomie dans les domaines suivants : la gestion des affaires internes de la région et de l'ethnie, le pouvoir d'édicter des « règlements autonomes » et des « règlements spéciaux », l'utilisation et le développement de leur langue maternelle et de leur propre écriture, le respect et la protection de leur liberté religieuse, la préservation ou la réforme de leurs propres coutumes folkloriques, la gouvernance et la construction du développement économique, le

[488]En chinois -自主权 donc 自主 signifie l'autonomie, et 权 signifie le pouvoir. Dans l'ensemble, ici, l'importance est de ce genre de pouvoir qui rend l'autonomie. Mais dans la conception juridique française, cela n'existe pas. On pourrait parler d'un « pouvoir règlementaire autonome ». Le terme « autonome » se réfère ainsi à des composantes territoriales et pas, comme en droit constitutionnel français, à une autonomie du gouvernement par rapport au parlement.

développement indépendant de l'éducation, de la science et de la culture sur les programmes sociaux, etc.[489]

Pour mieux comprendre cette « autonomie » ou ce « pouvoir d'autonomie », nous allons à présent analyser cette notion en relation avec deux autres concepts, à savoir avec le droit à l'autodétermination (3.1) et avec le droit autonome (3.2).

*3.1 L'autonomie et le droit à l'autodéterminatio*n

Le droit à l'autodétermination, souvent considéré comme un droit fondamental des pays opprimés et de leurs nations, est largement reconnu dans la communauté internationale. Il est également considéré comme jumeau de l'autonomie. Mais ce droit à l'autodétermination, dans l'histoire et dans la réalité du point de vue du développement social humain, a seulement valeur d'outil. Il n'a pas valeur d'un usage direct comme c'est le cas de l'autonomie. Le droit à l'autodétermination ressort des mouvements révolutionnaires des différentes classes. Il se définit aussi contre l'autocratie, la monarchie, la théocratie, l'impérialisme et le colonialisme. Mais il n'est pas considéré pour chaque établissement d'un État-nation comme une norme à atteindre. Pendant les mouvements révolutionnaires chinois au début du 20eme siècle, le Parti « Guomindang » et le Parti communiste ont accepté de proclamer solennellement ce droit. Sous l'environnement international actuel, le droit à l'autodétermination a normalement deux significations : ① Dans les pays coloniaux ou semi-coloniaux ou encore les zones dans lesquelles les peuples sont opprimés, chaque minorité de petite ou grande taille a le droit à l'autodétermination. Donc c'est à eux de choisir de construire l'État-nation ; c'est une condition préalable. ② Dans un pays unifié et multiethnique, c'est l'autonomie ethnique qui est pratiquée. Autrement dit, chaque minorité gère ses propres affaires. Ceci est l'un des droits les plus importants dans l'autodétermination ethnique. Par conséquent, « l'autonomie et le

[489]《中国的民族区域自治》白皮书，2005 年 2 月 28 日。*Autonomie régionale des ethniques minoritaires de la Chine*, le Livre blanc, 28 Février 2005.

droit à l'égalité des minorités doivent être le contenu principal du droit à l'autodétermination en tant que nouvelle situation environnementale »[490].

L'essence du droit à l'autodétermination des minorités dans un pays unifié et multiethnique est que toutes les ethnies sont libres d'organiser leurs propre vie politique, de déterminer leur statut politique et de poursuivre leur développement économique, social et culturel. Le régime régional d'autonomie des minorités ethniques de Chine reflète formellement une telle demande. On peut dire que le droit à l'autodétermination dans le régime régional d'autonomie des minorités ethniques de Chine est également cohérent avec les principes pertinents établis dans les conventions internationales des droits de l'homme.

Toutefois, l'autonomie des minorités et le droit à l'autodétermination des minorités sont des concepts qui diffèrent sous certains angles. En effet, le droit à l'autodétermination des minorités encourage sous certaines conditions les minorités à construire un État-Nation fédéré ou même un État-Nation indépendant. Mais l'autonomie de minorités dans le régime régional d'autonomie des minorités ethniques de Chine se présente selon le développement historique et ethnique, selon les intérêts fondamentaux de toutes les ethnies. Il s'agit de la mise en œuvre d'une autonomie régionale des minorités dans un pays unifié. Les diverses minorités ethniques composent en effet la nation chinoise toute entière et leur droit à l'autodétermination a augmenté dans le cadre de la souveraineté nationale. Ceci est bel et bien confirmé par la Constitution. La souveraineté nationale protège aussi les intérêts fondamentaux de diverses minorités ethniques et elle traduit une manifestation commune du droit à l'autodétermination des minorités.

3.2 L'autonomie et le droit autonome

Dans le régime régional d'autonomie des minorités ethniques, l'autonomie est un ensemble du pouvoir étatique et du droit autonome qui sont exercés par les autorités

[490]孙建中：《论国家主权与民族自决权的一致性与矛盾性》，《北京大学学报（哲学社会学版》，1999 年第 2 期。Sun Jianzhong , *Sur la souveraineté de l'État et de l'autodétermination nationale, la cohérence et contradiction*, Journal de l'Université de Pékin, 1999 n° 2, p. 5-15.

autonomes gouvernementales. Donc l'autonomie est avant tout un pouvoir étatique, seulement certaines entités spéciales – des autorités nationales ou les organes autonomes, ont la qualification et la capacité de l'exercer conformément à la loi. L'autonomie des minorités ethniques en Chine est attribuée par la loi adoptée par l'Assemblée nationale du peuple. L'Assemblée locale du peuple représentant le régime régional d'autonomie des minorités ethniques est un organe étatique. Elle met au point les délibérations règlementaires qui reflètent également la volonté nationale. Par conséquent, l'autonomie est une partie intégrante du pouvoir de l'État et elle est la personnification du pouvoir étatique dans les régions d'autonomie des minorités. En effet, l'autonomie est caractérisée par la volonté nationale qui va de pair avec l'« obligation juridique » (le « règle commune » de l'État chinois), mais également avec le « pouvoir » (comme aptitude de contrôler les affaires ethniques et de supporter les responsabilités correspondantes).

Dans le même temps, l'autonomie se caractérise également par l'attribution de « droits ». L'État attribue ces droits par des moyens légaux. Ces droits comprennent non seulement le droit d'exercer l'autonomie et les droits découlant de l'autonomie, mais aussi le droit de demander aux organes supérieurs de l'État de l'aide et de la protection pour le développement rapide de diverses affaires locales. Cette série de droits et d'obligations doit être mis en œuvre sous le primat de l'autonomie. Seule la mise en œuvre complète de ces droits et obligations peut profiter pleinement à l'efficacité de la promotion de l'autonomie. Selon la Constitution (Chapitre 2 et section 6 de chapitre 3), la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques, ainsi que les normes du droit international consacrent des droits spéciaux parmi les droits fondamentaux de l'homme au regard des minorités ethniques[491]. Dans l'interprétation générale de la doctrine universitaire, l'autonomie est un droit à caractère collectif. Ce droit peut affecter plusieurs domaines comme le mariage, l'utilisation de la langue locale, l'éducation, la planification familiale, etc.

Donc, l'autonomie peut être un pouvoir, mais aussi un droit. En ce qui concerne le pouvoir, elle se concentre sur l'aptitude à commander et contrôler davantage les affaires

[491]张文山：《论自治权的法理基础》。《西南民族学院学报（哲学社会学）》，2002 年第 7 期。Zhang Wenshan, *Sur la théorie juridique de l'autonomie,* Revue de l'université des minorités du Sud-ouest, 2002, le n° 7, p. 33-45.

ethniques, mais aussi de supporter et assumer les responsabilités correspondantes. Quant au droit, elle se base sur tous ce que les lois permettent.

§ 2. La théorie essentielle du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques

D'un point de vue macroéconomique, le régime de l'autonomie régionale des minorités se fonde sur la politique, l'économie et la culture nationale. Ce régime est influencé par trois autres éléments du système politique de l'État. Il est soumis aux contraintes de la nature et la forme de l'État. Au regard de la volonté nationale de la politique ethnique du Parti communiste chinois, il est ensuite soumis à l'influence d'un ensemble de traditions socioculturelles et de consciences juridiques. Vu la superstructure particulière des régions d'autonomie des minorités, il doit être restreint au développement économique local. Enfin, vu la méthode spécifique pour la construction de relations harmonieuses communistes dans la complexité politique internationale, il est soumis à l'influence de diverses forces et de la théorie occidentale des droits de l'homme. Ce étant précisé, il est nécessaire de clarifier la base théorique du régime régional d'autonomie des minorités ethniques et de mieux comprendre le sens complet de ce régime afin d'y adhérer. Dans ce contexte, il convient de faire des observations sur le droit d'égalité (1), sur le droit au développement (2) ainsi que sur l'autonomie locale dans une telle perspective (3).

1. <u>Le droit d'égalité</u>

Le droit d'égalité au sens juridique signifie l'égalité des droits des citoyens. Il comporte deux significations doctrinales. Tout d'abord, le sujet du droit d'égalité est un « citoyen ». Ensuite il comprend d'autres « sujets de droit » définis par la loi tels que l'ethnie ou encore les citoyens étrangers.

Deuxièmement, le droit d'égalité est une relation juridique complète, c'est-à-dire qu'elle comprend à la fois l'égalité aux droits, mais aussi l'égalité aux obligations. Le droit d'égalité n'a pas de contenu spécifique de fait. Tous citoyen doit jouir des mêmes droits et des

mêmes obligations. Il ne devrait pas être traité différemment à cause de l'identité, du statut, de la nationalité, de l'emploi, etc., ou bénéficier de droits spéciaux. Le droit d'égalité est un droit pour tous les citoyens à exercer comme une catégorie de base, principalement dans la perspective des principes et normes en général.

Le droit d'égalité se reflète dans la théorie marxiste et dans la politique nationale du pays communiste. Il constitue une base juridique importante pour la mise en place de l'autonomie. Pour le marxisme, la question de la nation fait partie des problèmes sociaux qu'il faut observer en accord avec une vision mondiale. Le principe pour résoudre le problème ethnique est qu'importe la taille et le degré de développement des différentes ethnies, elles devraient être égales. En vertu du principe de l'égalité des ethnies, dans des circonstances concrètes, il faut choisir la structure nationale appropriée pour résoudre le problème ethnique[492]. La création de la région d'autonomie des minorités est une manifestation d'un modèle ainsi qu'une mise en œuvre des droits d'égalité. C'est un principe pour résoudre les relations intérieures des ethnies, tel que déterminé par le gouvernement de la nouvelle Chine et la plate-forme commune de la Conférence consultative politique du Peuple chinois[493]. Il est fondé sur la proclamation solennellement faite à plusieurs reprises au monde entier à travers la « Constitution » et le programme du Parti. L'article 4 du Préambule de la Constitution 1982 dispose en effet : « Tous les peuples de toutes les ethnies de la PRC sont égaux ». Le droit d'égalité signifie ainsi que toutes les ethnies sont égales conformément à la Constitution. L'égalité ethnique devient par conséquent un des principes fondamentaux du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques.

2. <u>Le droit au développement</u>

Le droit au développement est un moyen important de la société humaine de parvenir à l'égalité et au développement harmonieux. Il implique la liberté, la mise en harmonie et

[492]吴宗金主编：《中国民族区域自治法学》，法律出版社 2004 年版，第 2 页。WU Zongjin (dir.) : *La loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine,* Maison d'édition juridique, édition 2004, p 2.

[493]中国人民政治协商会议. The National Committe of The Chinese People's Political Consultative Conference.

l'égalité des valeurs fondamentales[494]. Le droit au développement est un droit fondamental de l'homme, pour un individu et une collectivité ce qui implique de promouvoir le bien-être mutuel sous réserve de certaines limites, enfin d'assurer un développement équilibré et durable. Le droit au développement dans le fonctionnement d'un pays multiethnique unifié permet la survie globale des droits des minorités qui doivent être protégés. Ce droit exige aussi des minorités ethniques de se développer en conservant leurs caractéristiques, pour atteindre l'égalité avec les autres minorités ethniques[495]. En effet, la coprospérité des ethnies se présente comme la concrétisation du droit au développement. De l'avis de Lénine, le droit au développement des minorités au sein du régime d'autonomie régionale des minorités se présente en termes de développement. Il faut ainsi donner « plus de concessions aux minorités » avec « des inégalités par rapport aux grandes ethnies » afin de « compenser les inégalités réelles dans la vie des minorités » et d'assurer l'égalité de facto entre les ethnies[496]. En ce sens, le droit au développement est devenu un vassal du droit à l'égalité.

Introduire la théorie dans le droit au développement sert non seulement à restaurer son statut de ses droits fondamentaux, mais aussi à confirmer son rôle important. *La Déclaration sur le droit au développement* de 1986[497] souligne que le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme. Toute personne et tous les peuples ont le droit de participer, de promouvoir, de profiter du développement social, économique, culturel et politique afin que tous les droits humains et les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés. Pour nos propos, le corps collectif de la nation dans la théorie du droit au développement est composé des peuples de différentes ethnies et cultures. En raison de l'existence de différentes ethnies, traditions culturelles et réalités de la société, la tendance est de leur attribuer des statuts ou des droits différents. C'est pour atteindre le développement national que le régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques est né. De la même manière, le droit au développement est basé sur une condition préalable de développement politique, en prenant le développement économique comme noyau. Ce droit rassemble les différents aspects liés au développement social afin de former bloc unique.

---

[494]汪习根《发展权法理探析》，《法学研究》，1999 年第 4 期。Wang Xigen, *Analyse juridique du droit au développement*, Revue 'La recherche sur le droit', 1999 le n° 4, p. 50-58.

[495]石亚洲：《社会主义政治文明与民族区域自治》. SHI Yazhou, *La civilisation politique communiste et l'autonomie régionale des minorités ethniques*, Maison d'édition juridique, édition 2006, p. 16-20.

[496]《列宁全集》第 21 卷，第 10-15 页。« *Lénine, les Œuvres complètes* », Vol. 20, maison d'édition juridique, p. 10-15, 2004.

[497]L'ONU: *Declaration on the Right to Development*, Adopted by General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986.

La réalisation des droits de l'homme est fondée sur l'intérêt, peu importe que la forme soit substantielle ou spirituelle. En effet, les droits de l'Homme sont toujours appliqués de manière égoïste. Ils sont le moyen d'atteindre les intérêts afin d'être plus fiables et efficaces[498]. Seuls les territoires autonomes minoritaires peuvent accélérer le développement économique et la revitalisation globale, et parvenir progressivement à la prospérité commune et la prospérité de chaque nation. La prospérité de notre pays et la stabilité à long terme doivent être recherchées. Ainsi, l'égalité ethnique et la solidarité ont une base solide. Les intérêts des minorités peuvent bénéficier d'une protection efficace afin de réaliser le droit au développement. La Constitution et la loi sur le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques affirment effectivement : « Selon les programmes nationaux de développement économique et social, l'État doit aider les régions autonomes minoritaires à atteindre le développement économique et culturel. » « Les organismes autonomes dans les territoires autonomes minoritaires, selon l'environnement local, ne doivent pas en principe violer la Constitution et les lois. Ils ont donc le droit d'adopter des politiques spéciales et des mesures souples pour renforcer le développement des entreprises économiques et culturelles des régions »[499]. Tant que ces exigences sont remplies par rapport à la nature du droit au développement, une meilleure compréhension du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques peut être atteinte.

En outre, le droit au développement des régions autonomes des minorités ethniques doit compter sur la puissance nationale, sous la direction des principes et des politiques du Parti. En aucun cas il n'accorde le droit de chercher un développement hors du contrôle de l'État. Il faut préciser que les soins particuliers accordés au droit au développement des minorités ne sont pas destinés à diminuer le droit au développement de l'ethnie Han. Parce que le droit au développement est un droit fondamental de l'homme, il est également donné à chaque ethnie. Ce n'est pas un privilège d'ethnie qui a une population nombreuse ou bien au contraire. « Bien sûr, les régions des minorités ont une certaine inclinaison vers le soutien

---

[498]A.J.M. 米尔恩著：《人的权利与人的多样性——人权哲学》，中国大百科全书出版社 1995 年版，第 97 页。(Royaume-Uni) A.J.M. Milne, *Human Rights and Human Diversity - An Essay in the Philosophy of Human Rights*, Encyclopédie de la Chine Publishing House, édition de 1995, p 97.

[499]吴宗金主编：《中国民族区域自治法学》，法律出版社 2004 年版本。WU Zongjin (dir.) : *Les théories juridiques sur l'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine*, maison d'édition juridique 2004, p. 57-67.

financier ou institutionnel, mais à condition de ne pas limiter le développement des autres régions. Au contraire, ce soutien est également basé sur la poursuite du développement des autres régions comme une condition préalable ».[500] La forme la plus fondamentale des sujets de la société internationale contemporaine – l'État, est aussi une forme organisationnelle importante de la survie de l'individu. En fait, tous les autres sujets de droit sont inséparables de la vie nationale et également indissociables de l'évolution du pays et de l'accès au développement. « Le droit au développement à un degré plus élevé doit être fondée sur l'État comme son sujet et son bénéficiaire »[501]. Pour les petites minorités dispersées, que ce soit dans la région autonome des minorités ethniques ou dans d'autres régions, il devrait protéger pleinement leurs intérêts au droit au développement.

3. L'autonomie locale

L'autonomie locale est une partie intégrante de la théorie constitutionnelle moderne. On la perçoit déjà dans la cité autonome de la Rome antique et devint plus tard une arme puissante que les bourgeoisies vont exercer contre l'autocratie monarchique afin d'atteindre la participation politique et la protection des droits de l'homme. Le premier paragraphe de l'article 3 de « la Charte européenne de l'autonomie locale » donne la définition suivante : « L'autonomie locale est le droit et la capacité effective pour les collectivités de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. » Ainsi l'article 2 de la même charte dispose que « le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne, et, autant que possible, dans la Constitution ». En ce sens, les chercheurs chinois ont également compris que l'autonomie locale est un contrepoids nécessaire à la centralisation excessive, en utilisant les intérêts opposés entre pouvoirs centraux et locaux comme prémisse pour arriver à une solution dans des situations concrètes, tout en assurant la réalisation de l'autonomie locale. En respectant les principes de la souveraineté nationale et de l'unité nationale, sur le fondement de la loi, le centre transfert des pouvoirs à l'échelon local ainsi que les moyens matériels pour exercer ces pouvoirs directement au titre de l'autorité autonome locale. Dans ce cadre, la

[500]胡腾：《我国少数民族的发展权略论》，《西南民族学院学报（哲社版）》，2002 年第 7 期。Hu Ten, *Droit au développement des minorités ethniques en Chine*, Journal de l'Université des minorités ethniques du Sud-ouest, 2002, n° 7, p. 22-27

[501]*Ibid.*

volonté du peuple local est respectée et l'autogestion des affaires publiques dans le cadre de l'autonomie locale atteinte. L'autonomie locale n'est pas simplement une distribution verticale des pouvoirs, elle peut avoir des formes variées, et devrait être fondée sur la conception spécifique des circonstances nationales spécifiques.

Le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques de Chine est typique d'une autonomie locale dans le cadre du régime chinois. Ces droits de l'autonomie ne sont pas innés, ils n'appartiennent pas à certaines minorités ethniques ou aux peuples locaux de certaines régions. Ils ne sont pas exercés par les peuples chinois dans l'ensemble, mais c'est le gouvernement central qui a la décision finale. Les fonctionnaires de l'autorité d'autonomie locale ont la double qualité d'agent de l'État et d'agent autonome local. L'exercice de l'autonomie locale doit tenir compte des intérêts de l'État et des régions autonomes, il est fortement interdit d'empiéter sur les intérêts généraux de l'État.

Section 2 : Une pratique constitutionnelle du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques

La Chine aux « multiples ethnies » nationales se caractérise justement par cette structure nationale. L'autonomie régionale des minorités ethniques et la construction constitutionnaliste de la nouvelle Chine sont nées et ont grandies ensemble ; la première est devenue la spécificité organique du système constitutionnel chinois. Les deux aspects forment une structure nationale innovatrice tout en enrichissant aussi la théorie constitutionnelle à la chinoise. L'exploration et la pratique du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques agrandissent la réalité de la construction constitutionnaliste chinoise, contribuent à compléter la construction du régime local et promeuvent le développement et l'intégration de la construction constitutionnelle nationale. Ainsi, on dirait que la Chine continuera dans l'avenir à mettre en œuvre la variété du régime local dans la durée[502]. Il faudra étudier de plus près l'évolution du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques (§ 1), analyser l'actualité de ce régime qui a manifestement conduit à un goulot d'étranglement dans le processus d'autonomie (§ 2) et rechercher des possibilités d'amélioration du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques dans l'avenir (§ 3).

§ 1. L'évolution du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques

Depuis la naissance du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine, ce dernier a connu un développement rapide mais également a été l'objet d'une régression. Après avoir corrigé les erreurs en temps opportun, ce régime a inauguré une renaissance et un niveau de développement plus élevé. Savoir comment s'est déroulé l'évolution de ce régime, sa conception et son développement, les leçons et les expériences acquises, est nécessaire pour arriver à le maîtriser.

[502]唐鸣，《中国民族区域自治的宪政分析》，《民族研究》，2009 年第 3 期 105-106。TANG Ming, *L'Analyse constitutionnelle de l'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine*, Revue 'L'étude de l'ethnie', 2009, n° 3, p. 105-106.

Le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques de Chine s'inscrit dans le cadre constitutionnel. Ainsi, pour comprendre la pratique constitutionnelle de ce régime, il faut étudier le processus constitutionnel évolutif, en commençant avec la période transitoire (1) et en passant de revue les différents régimes constitutionnels (2 – 4).

1. La période du « Programme commun de la conférence consultative politique du peuple chinois »

En septembre 1949, à la veille de l'établissement de la nouvelle Chine, selon la proposition du Parti communiste chinois, différents groupes ethniques avec des représentants des différents partis politiques ont participés à la Conférence consultative politique du peuple chinois. Ensemble ils décident par consensus à établir un État multiethnique unifié sous l'appellation de République populaire de Chine. Et en ce moment-là est signé le « Programme commun de la conférence consultative politique du peuple chinois »[503]. Il s'agissait d'une constitution temporaire (ci-après dénommée Programme). Dans ce « Programme » a été spécialement élaboré un chapitre dédié à la description de la politique ethnique de la nouvelle Chine qui la positionne comme l'une des politiques fondamentales de l'État. Les principes de la politique ethnique sont clairs et bien définis : l'égalité des ethnies, l'union des ethnies et l'autonomie régionale des minorités. Ils se résument à un système qui utilise les anciennes expériences sur la question ethnique et crée le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques sous une forme consolidée afin de promouvoir le processus de libération de la nation chinoise. Dans la conception du régime, ces principes déterminent les organes autonomes en tant que premier échelon du pouvoir local, y compris le pouvoir judiciaire. Pendant cette période, le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques a atteint une première étape en ce qui concerne l'institutionnalisation et la légalisation de ses pouvoirs, ce qui marque la création officielle de ce régime en Chine.

[503] En Chinois : 中国人民政治协商会议共同纲领 。Il a été développé sous l'égide du Parti communiste de Chine. Il était un document de nature constitution provisoire adopté le 29 Septembre 1949 par la première session plénière de Conférence consultative du peuple chinois. Il se compose d'un préambule et de sept chapitres, un total de 60 artiles. La réunion a débouché le gouvernement populaire central de la République populaire de Chine, ce dernier doit accepter le 'programme'comme un objectif politique.

En 1952, conformément à l'article 51 du « Programme », l'État chinois a créé 130 territoires autonomes, avec des niveaux différents, y compris les régions, les préfectures, les départements et ses districts[504]. Depuis lors, dans la pratique, les dispositions du « Programme » apparaissent trop simples et rudimentaires. En effet, il est difficile de résoudre des problèmes spécifiques dans le travail ethnique sur le terrain. Le gouvernement populaire central a approuvé dans la même année les « grandes lignes de la mise en œuvre de l'autonomie régionale des minorités en République populaire de Chine » afin de réglementer davantage le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques. Le Programme se compose de sept chapitres de totale soixante articles et seulement chapitre six procède des réglementations relativement du régime d'autonomie régionale des minorités. Sur les questions importantes, il définit la création du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques, la composition des organes d'autonomie, les droits à l'autonomie locale, etc. C'est le premier texte normatif spécifique spécialisé sur l'autonomie régionale des minorités en Chine, qui fournit une protection juridique pour promouvoir davantage ce régime et, dans une certaine mesure, pour l'améliorer.

L'époque du « Programme » est le point de départ du développement du régime régional de l'autonomie des minorités ethniques, mais l'autonomie locale réelle des minorités sur le terrain est loin d'avoir été atteinte. Il faut savoir que dans toutes les régions d'ethnies minoritaires, il y a à l'époque encore trente millions de personnes en région qui sont gouvernées par les seigneurs féodaux. Quatre millions de personnes vivent dans des régions qui maintiennent le servage, un million de personnes vivent sous l'esclavage, et 600,000 personnes vivent au stade d'une société primitive. Et dans certaines régions de l'ethnie Han, il existe le chauvinisme han qui préconise l'exclusion des minorités ethniques. Dans la « décision sur la protection de toute la diaspora minoritaire jouissant de l'égalité des droits », on trouve l'explication suivante : « Grâce à une variété de raisons historiques, certaines minorités vivent depuis des années voire même des décennies dispersées en diaspora dans les zones du Han. Ils ont longtemps enduré l'oppression et la discrimination ethnique. Certains ont dû cacher leur origine ethnique, changer leur ethnie, couvrir leurs propres caractéristiques

[504]何作庆：《中国共产党关于民族区域自治理论的创新》，《青海社会科学》，2003 年第 3 期。 HE Zuoqing : *Parti communiste chinois en l'innovation de théorie sur l'autonomie régionale des minorités ethniques de Chine,* Revue 'Sciences sociales du Qinghai', 2003, n° 3, p. 20-26.

ethniques, afin de survivre. »[505] Ainsi, la situation globale des minorités n'était pas très optimiste. En 1953, Mao a chargé le Comité permanent du Parti communiste chinois de formuler l'objectif général en matière de politique ethnique, à savoir : faire progresser le développement de chaque ethnie dans les domaines politique, économique, culturel et éliminer la divergence dans le traitement des ethnies tout au long de l'histoire. Il s'agit aussi de transférer les ethnies en retard et de les mettre au niveau de celles qui sont le plus avancées ainsi que de transformer leurs sociétés du socialisme vers le communisme[506]. La construction d'un régime d'autonomie régionale des minorités ethniques au cours de cette période implique d'une part qu'il faut raffiner et détailler les dispositions du « Programme » sur des bases totalement nouvelles et aussi établir rapidement l'ensemble du système. D'autre part, le gouvernement central a commencé à prendre progressivement des mesures prudentes pour résoudre les questions de droit à la vie des peuples des minorités ethniques et la mise en œuvre d'une égalité objective.

2. <u>Période de la Constitution de 1954</u>

La nouvelle Chine se présentait dans une situation globale relativement stable en 1954. L'État avait cherché à construire un régime véritablement efficace de l'autonomie régionale des minorités. La Constitution de 1954[507] résume les résultats et les expériences de l'époque du « Programme » et détermine systématiquement le contenu essentiel de l'autonomie régionale des minorités ethniques, sa nature et son statut. L'ancien vice-président LIU Shaoqi 刘少奇 dans le « Rapport sur le projet de Constitution de la République populaire de Chine «, avait déclaré : « Notre pays est un État de démocratie populaire dirigé par la classe ouvrière. Donc notre pays peut utiliser l'esprit complètement démocratique national et l'égalité pour résoudre des problèmes ethniques et établir une véritable coopération entre les ethnies. Nous croyons fermement qu'il faut permettre à toutes les ethnies de participer activement à la vie

[505]中央人民政府政务院（Government Administration Council of the Central People's Government）是 1949 年 10 月 21 日至 1954 年 9 月 27 日期间中华人民共和国中央人民政府委员会领导下的"国家政务的最高执行机关"，是中央人民政府的一个机构。Le GACCPG est « l'organe exécutif suprême du gouvernement national », sous la direction du gouvernement populaire central de la République entre 21 octobre 1949 et le 27 Septembre 1954, il est une institution du Gouvernement populaire central.

[506]王天玺著：《民族法概论》，云南人民大学出版社 1988 年版，第 152 页。WANG Tianxi *: Introduction au droit des ethnies* Presse populaire de Yunnan Université, édition 1988, p. 152.

[507]Elle a adopté la première réunion le 20 Septembre 1954, Dans la première session de l'Assemblée populaire nationale, donc un total de 4 chapitres et 106 articles.

politique de l'État. Tous les groupes ethniques doivent être gérés en conformité avec le principe de l'autonomie régionale des minorités ethniques qui veut qu'ils soient leurs propres maitres et ont le droit de gérer leurs affaires internes »[508]. Le contenu de ce rapport s'analyse sur le plan de la forme comme une directive indicative, alors que la Constitution de 1954 dans son article 3 al. 4 est formellement contraignante lorsqu'elle affirme clairement le principe général que « la minorité ethnique locale exerce l'autonomie régionale ». Ainsi l'autonomie régionale ethnique est pour la première fois inscrite dans la Constitution en tant que politique fondamentale et aspect du régime politique de l'État. Ce dernier doit par conséquent mettre en place le régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques et supprimer la structure organisationnelle et le système des pouvoirs de l'ancienne société tribale. Cette situation permet d'atteindre l'égalité politique de tous les groupes ethniques, conformément à l'objectif constitutionnel qui s'impose désormais.

Dans la réalisation concrète de ce régime juridique, la Constitution de 1954 a procédé à un réaménagement des niveaux administratifs des régions autonomes ethniques qui passent de cinq échelons à trois. En plus de cela, elle a élargi les pouvoirs de ces trois nouveaux niveaux locaux. En matière d'autonomie régionale des minorités, indépendamment de la taille des divisions administratives, les dernières sont investies du pouvoir législatif. Même les circonscriptions ethniques autonomes du niveau le plus bas ont le droit d'adopter une règlementation spéciale locale sur ce fondement. Toutefois, ce dispositif s'explique pour des raisons historiques, mais de toute évidence ne convient pas comme un système à long terme. En effet, des entités autonomes minuscules exercent aussi un pouvoir législatif ce qui est manifestement inapproprié à une gestion intégrée des problèmes.

La Constitution de 1954 a habilité les organes autonomes du pouvoir d'autoréglementation ce qui est une grande amélioration sur les plans théorique et pratique, même s'il faudra attendre jusqu'à 1985 pour que les premières règlementations de l'autonomie régionale des minorités soient mises en œuvre. À la fin de l'année 1956, conformément à la Constitution, 86 territoires autonomes ont été établis. Parmi ces territoires on retrouve deux régions autonomes (premier échelon), un comité préparatoire de région

[508]王天玺著：《民族法概论》，云南人民大学出版社 1988 年版，第 103-105 页。WANG Tianxi : *Introduction au droit des ethnies*, Yunnan Université Presse populaire, édition 1988, p. 103-105.

autonome, 30 préfectures autonomes (deuxième échelon) et 53 départements autonomes (ou bannières, troisième échelon)[509]. Le cadre de base du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques est mis en place. Il protège bien les droits des minorités ethniques qui deviennent maîtres des leurs propres affaires[510].

3. Période des Constitutions de 1975 et de 1978

C'est une période très spéciale en Chine. Le pays tout entier subit la tempête de la révolution culturelle et se retrouve dans la stagnation. Le Parti et l'État chinois traitent les questions ethniques en s'écartant des valeurs fondamentales. Ils pensent que la lutte des classes est prime les autres valeurs politiques et concluent, à tort, que « l'essence de la question ethnique est une question des classes sociales »[511]. Le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques est donc gravement atteint. Les représentants des organes autonomes sont révoqués ou le fonctionnement organique est complètement paralysés ce qui a comme conséquence tout simplement que l'autonomie ne peut plus être exercée ou, dans les meilleurs des cas, est considérablement réduite. Par ailleurs, certaines régions autonomes des minorités ethniques sont directement supprimées ou recomposées. La mise en œuvre de la politique ultragauche a abouti à détruire complètement la relation traditionnelle entre minorités internes et la mise en place initiale des relations ethniques dans la configuration du régime communiste. À cette période, le système hautement unifié politique national est imposé au plan administratif jusqu'à toutes les régions des minorités.

La Constitution de 1975, bien qu'elle suive par ailleurs et de manière générale le style original adopté par la Constitution de 1954, supprime cependant l'un des principes généraux pertinent dans notre domaine, à savoir celui qui garantit à une minorité ethnique locale d'exercer l'autonomie régionale. Ce dispositif est remplacé par une formule générale d'après

---

[509]黄元姗，《民族区域自治制度的发展与完善》，华中师范大学没，2012 年。 HUANG Yuanshan, *Développement et l'amélioration du régime l'autonomie régionale des minorités ethniques*, thèse de l'université normal de Huazhong, 2012, p. 15-119.

[510]何作庆：《中国共产党关于民族区域自治理论的创新》，《青海社会科学》，2003 年第 3 期。 HE Zuoqing, *Parti communiste chinois en l'innovation de la théorie sur l'autonomie régionale des minorités ethniques de Chine*, Revue 'Sciences sociales du Qinghai', 2003, n° 3, p. 20-26.

[511]何郑丽，《中国少数民族政策—最近三十年》，西南民族大学学报，2011 年第二期。HA Zhengli, *la politique des minorités ethniques en Chine – les dernières 30 ans*, Journal of Southwest University for Nationalities, 2011, n° 2, p. 25-34.

laquelle « les territoires qui bénéficient de la mise en œuvre de l'autonomie régionale des minorités sont des parties inaliénables de République populaire de Chine »[512]. Cela produit un impact très négatif car le régime d'autonomie ne peut pas bien fonctionner. Dans la section « les organes autonomes ethniques » de la Constitution, il est dit que les organes autonomes « peuvent exercer une autonomie conformément à la Constitution et les lois »[513]. Par rapport à la situation antérieure, cette assertion est très générale, très floue voir vide de contenu sur l'autonomie. En effet, dans le texte constitutionnel s'apparaissent plus les droits à l'autonomie énumérés concrètement dans la Constitution précédente et laisse seulement survivre la disposition d'après laquelle « toutes les ethniques ont la liberté d'utiliser leurs propres langues et écritures «. Elle dilue aussi les responsabilités des autorités supérieures nationales ce qui a produit une grande négligence par certains organes nationales des droits des autorités locales.

La Constitution de 1978 a restauré le régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques. Toutefois, étant donné qu'il n'y avait que peu de temps qui s'était écoulé depuis la fin de la Révolution culturelle, le résultat concret se présente de manière limitée. Dans l'ensemble, le nouveau texte constitutionnel restaure les principes généraux initiaux (d'avant 1975) en proclamant une augmentation de « la solidarité entre toutes les ethnies pour aider les unes les autres et apprendre les unes des autres »[514]. Les organes autonomes dans les territoires autonomes ethniques se voient attribuer de nouveau des pouvoirs pour fixer des règlementations autonomes et des règlementations spéciales. Elles sont néanmoins contrôlées par le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale qui doit approuver ces réglementations. Quant aux aspects économiques, culturels et autres, cette constitution a également plus ou moins rétablie le contenu de la constitution originale (de 1954).

Ainsi, le phénomène du régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques au fil du temps a donné à la Chine une leçon profonde. Ce phénomène a également mis en évidence le manque de flexibilité du pays et lui a fournit une expérience précieuse et, par conséquent,

---

[512]*Ibid.*

[513]La section 6 de chapitre 3 de la Constitution de 1975.

[514]王石星、王礼生：《试析新中国历部宪法的民族原则》，《中南民族学院学报（人文社科版）》，2000 年第 1 期。Wang Xing, Wang Lisheng, *Analyse de toutes les Constitutions de la nouvelle Chine en principe ethnique*, Revue de 'l'Institut ethnique de Zhongnan université', 2000, n° 1, p. 13-25. L'article 4 de la Constitution 1978.

des moyens qui permettront d'améliorer le système dans le cadre des futures révisions constitutionnelles.

4. Période de la Constitution actuelle de 1982

En 1982 et après, le développement du régime d'autonomie régionale des minorités repose sur une tradition longue témoignant d'un processus évolutif varié. Avant la révision de « la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques » en 28 février 2001, à cause de nombreuses raisons accumulées au fil de l'histoire, le développement économique des régions autonomes des minorités est resté à la traîne. Un tel scénario est très défavorable au maintien des relations harmonieuses ethniques. Ainsi, l'objectif central du régime d'autonomie régionale des minorités, est plutôt basé sur la réalisation du développement économique car la configuration du régime local tend à accélérer l'économie territoriale. Le bilan global de ce régime n'a pas encore été correctement évalué, mais les résultats économiques dépendent de toute façon trop des décisions politiques du centre. En effet, il manque la possibilité d'initiative prise à l'échelon local. Après la révision de la Constitution et la modification de la « loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques » en 14 mars 2004 et 28 février 2001, le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques a été rétabli en tant qu'un des piliers politiques fondamentaux du pays. Cela a coïncidé avec l'arrivée de nouvelles idées, qui est concrétisé à travers des adages tels que « construire une société modèrne, riche et prospère », « construire une société harmonieuse », « construire une civilisation politique communiste » et « tout pour l'humanité ». Il peut permettre au régime d'autonomie régionale des minorités d'atteindre l'excellence progressivement et devrait avoir à jouer son efficacité.

La « Constitution » de 1982 avait non seulement rétabli les grands principes de la « Constitution » de 1954 sur le régime régional d'autonomie des minorités ethniques, mais également tiré les leçons de 30 ans d'expérience avec tant d'aspects positifs que négatifs. Elle est partie de la situation réelle au moment de l'élaboration des projets de révision constitutionnelle et a procédé à une série de changements et d'ajouts importants. Cela comprend notamment l'insertion des nouveaux principes suivants : « l'égalité ethnique », « la solidarité ethnique », « la prospérité commune », « l'autonomie régionale » etc. Dans le

préambule de la « Constitution » de 1982, il est clairement précisé dans son article 3 : « La République populaire de Chine est un pays multiethnique unifié que le peuple avec toutes ces ethnies a créé ». Dans la 6ème section du 3ème chapitre, la « Constitution » de 1982 dispose clairement : « Pour la région autonome, la préfecture autonome ou le département autonome, les directeurs ou directeurs adjoints du Comité permanent de l'Assemblée populaire doivent être des citoyens de l'ethnie locale. Les présidents des assemblées doivent aussi être des citoyens de l'ethnie locale. Les organes gouvernementaux autonomes mettent en œuvre les pouvoirs et les attributions conférés par la 5ème section du 3ème chapitre de la « Constitution » de 1982[515]. En même temps, dans les régions autonomes, les préfectures autonomes ou départements autonomes exercent leur l'autonomie, conformément à la Constitution, selon la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques et d'autres lois organiques. Ainsi la Constitution de 1982 est mise en œuvre par des lois et des politiques locales complémentaires.

Basées sur la Constitution de 1982 et sur la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques, ainsi que sur un grand nombre d'autres lois et règlementations comportant des dispositions sur l'autonomie régionale des minorités, les réglementations locales[516] en vigueur et les délibérations locales adoptées par l'autorité autonome locale forment un système juridique actuel qui est relativement complet selon le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine. Parmi ces autres lois, on trouve la Loi sur les forêts (adoptée 20.09.1984 et révisée 29.04.1998), la Loi sur les steppes (adoptée 18.06.1985 et révisée 01.03.2003), la Loi organique relative aux ressources minérales (01.01.1997), la Loi sur le commerce du tabac (29.06.1991), la Loi organique sur la gestion des terres (01.01.1987), la Loi sur l'administration des médicaments et drogues (01.12.2001), la Loi sur la protection des personnes âgées (29.08.1996), la Loi sur la protection des droits des femmes (28.08.2005), la Loi sur la protection des mineurs (04.09.1991), la Loi sur la population et la planification familiale (01.09.2002), le code du mariage (10.09.1980), le code des successions (01.10.1985), le code sur l'adoption (29.12.1991), le Code de procédure pénale (0.07.1979), le Code de procédure civile (09.04.1991), le Code de procédure administrative (04.04.1989), les « règles générales civiles », le Code pénal (01.07.1979), le Code sur la législation (15.03.2000) et la Loi électorale de l'Assemblée nationale populaire et des assemblées populaires locales (01.07.1979) etc., en tout environ vingt lois et réglementations. Sur le plan local, il y a

[515]Voir dans l'annexe de la Constitution actuelle 1982.
[516]Il s'agit un pouvoir législatif limité dans un cadre juridique de nature réglementaire.

actuellement un total de 134 règlementations autonomes, de 429 règlementations spéciales et de 74 lois complémentaires en fonction des réalités locales[517]. En Chine, il a y douze départements qui se présentent comme des territoires d'autonomie locale interne et jouissant d'une plénitude de compétences locales[518]. Toutes ont adoptées des lois et des règlementations locales pour mettre en œuvre leur l'autonomie. Dix-neuf provinces de droit commun ont adopté des délibérations ou règles administratives locales pour les territoires où résident des minorités[519]. Jusqu'ici, la Chine a établi un total de 155 territoires autonomes ethniques ce qui comprend les cinq régions autonomes, 30 préfectures autonomes et 120 départements autonomes (bannières).

Dans le contexte de l'économie socialiste de marché, avec le développement de politiques démocratiques, il est désormais nécessaire de respecter les souhaits des peuples de toute nature de la nation et d'approfondir le système juridique de manière conséquente, ce qui constitue le chemin incontournable pour mener l'autonomie régionale des minorités ethniques vers plus de maturité.

§ 2. La pratique actuelle du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques qui se présente comme un « goulot d'étranglement »

L'ancien Premier ministre chinois ZHOU Enlai avait une fois fait cette affirmation[520] en 1952 sur le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques : « L'autonomie régionale des minorités de la Chine est un mariage parfait de l'autonomie régionale et l'autonomie des minorités ethniques. Mais aussi la bonne combinaison des facteurs économiques et des facteurs politiques. Non seulement les minorités qui se réunissent peuvent profiter des droits à l'autonomie, les autres habitants vivant dans le même territoire jouissent également des droits à l'autonomie. La grande majorité des minorités peuvent en effet former

[517]闵伟轩：《展示新成就 喜迎十七大》之三：民族法制建设迈出新步。MIN Weixuan : « L'exhibition de nouvelles œuvres pour célébrer la 17ème l'assemblée nationale de Parti communiste » volume 3 : la construction juridique national a pris de nouvelles mesures, 2007.

[518]C'est-à-dire : dans les régions non-autonome, elle peut avoir les préfectures automnes des minorités, ou départements autonomes des minorités.

[519]Cf. *L'Autonomie régionale des minorités ethniques de la Chine*, Livret blanc.

[520]《周恩来同志对民族问题与民族政策论述选编》 : Cf. *Zhou Enlai et son discours sélectionné sur la question ethnique et la politique ethnique*, Institut Nationalités Central de l'Institut ethnique, 1981, p. 7-10.

des entités autonomes de différents types car ces minorités ont la pleine jouissance des droits à l'autonomie, ce qui est une initiative sans précédent. »[521]

Cependant, ce régime reste encore en pleine évolution, une évolution qui actuellement a conduit à un goulot d'étranglement dans le processus d'autonomie. Les raisons sont multiples. Parmi, il y existe les problèmes de coordination (1) et les difficultés de la réalisation (2), entre autres les sousci de la protection des droits (3), le manque de contrôle (4) et aussi son côté imparfaot des sanctions (5).

1. Les problèmes de coordination entre les pouvoirs

Il conviendra de présenter les différents organes impliqués dans le processus d'autonomie et dans quelle mesure ils contribuent à freiner le processus d'autonomie. On verra successivement les relations entre organes autonomes et centraux de l'État (1.1), la coexistence difficile entre organes autonomes et organes décentralisés de droit commun suite à la possibilité d'un choix de statut dans l'exercice des pouvoirs (1.2), la situation de concurrence entre organes autonomes et non autonomes territorialement contigus à l'origine d'un protectionnisme local (1.3) ainsi que les rapports entre organes autonomes d'une même minorité ethnique qui se présentent comme une juxtaposition de pouvoirs de même nature (1.4).

1.1 Les relations entre organes autonomes et organes centraux de l'État.

L'article 112 de la Constitution dispose que « les organes autonomes dans les territoires autonomes ethniques sont l'assemblée locale populaire et le gouvernement populaire dans les régions autonomes, préfectures autonomes et départements autonomes. »

[521]在青岛民族工作座谈会上发表的《关于我国民族政策的几个问题》的重要讲话。Un discours important en Forum Qingdao sur le travail ethnique, *Certaines questions de notre politique ethnique*, 4 août 1957.
《关于我国民族政策的几个问题》，《周恩来选集》下卷，人民出版社 1984 年版，第 258 页。
Quelques questions de la politique ethnique de la Chine et *Œuvres choisies de Zhou Enlai*, le volume II, maison d'édition peuple, éd. 1984, p. 258.

Ces assemblées locales populaires et gouvernements populaires à chaque niveau doivent faire face aux organes centraux de l'État. Leurs relations sont multiples : aider ou être aidé, guider ou être guidé, demander de l'aide et demander d'être guidé. Dans certaines conditions, les organes autonomes ont ce genre d'attente vis-à-vis des autorités étatiques. D'un côté, les autorités étatiques ont effectivement un pouvoir de contrôle et de contrainte. De l'autre côté, le chapitre 1 de la loi sur l'autonomie régionale ethnique de la République populaire de Chine confirme que « tous les organes de l'État, y compris le Conseil des affaires d'État et ses ministères et commissions, doivent respecter la 'réglementation autonome' entrée en vigueur et adoptée par le Comité permanent de l'Assemblée Populaire Nationale. Même les règlements administratifs du Conseil des affaires d'État ne doivent pas aller à leur encontre. »[522] En effet, les règles autonomes spéciales adoptées au niveau de la préfecture autonome et du département autonome, après avoir été approuvées, obligent les organes de l'État. Une relation entre organes autonomes et organes déconcentrés de l'État existe à chaque niveau : Une autorité centrale fait respectivement face aux gouvernements autonomes aux différents niveaux (région, préfecture, département/ville départementale). En bref, leur relation se résume dans ce que l'on peut appeler une « domination partielle » : Les organes autonomes dirigent les organes subalternes de l'État seulement à propos d'une certaine gamme des affaires locales ethniques. Il y a aussi un lien avec la composition de la population géographique. Initialement, lors de l'établissement du territoire autonome des minorités, le nombre de la population minoritaire devait atteindre une certaine proportion. Pour des raisons historiques et suite aux phénomènes plus récents de migrations de population ainsi que pour d'autres raisons, il existe maintenant de grandes différences au niveau des populations dans les régions d'autonomie des minorités[523]. Par exemple, en ce qui concerne la minorité Elunchun 鄂伦春 (mongoles internes), leur population à l'intérieur de leur circonscription d'autonomie des minorités correspond à moins de 1%. Pourtant en 1951, lors de l'établissement de cette circonscription d'autonomie des minorités, les Elunchuns représentaient plus de 90% de la population locale. Plus tard, en raison du développement de cette région, beaucoup d'autres peuples sont arrivés ce qui a ainsi changé la structure

[522]参见史筠：《关于制定自治条例的几个问题》，民族研究，1993 年第 6 期。Cf. *Quelques questions sur le développement de l'autorégulation,* Revue 'les études ethniques', 1993, n° 6, p. 20-34.

[523]Parmi les 5 régions d'autonomies des minorités ethniques, la proportion la plus forte d'une ethnie se présente à propos de la minorité du Tibet qui représente 95%. Au niveau préfectoral, c'est celle de la minorité Zang à Qinghai, qui représente aussi 95%. La proportion le plus faible est celle de la minorité Elunchun (mongole interne), à savoir moins 1%. Livre blanc (officiel) de gouvernement chinois, 1999.
http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1999/Document/307953/307953.htm

démographique de la région[524]. Pour pouvoir exercer certains droits à l'autonomie garantie par des organes autonomes, il y a des limites strictes par rapport à l'identité ethnique ; les résidents non-minoritaires au sein de la circonscription ne devaient pas jouir de ces droits.

La nouvelle version révisée de « la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques « confirme les responsabilités que les organes supérieurs de l'État ont sur les territoires autonomes des minorités, à savoir : le devoir d'aider et d'orienter les territoires autonomes des minorités. Cela se concrétise dans l'élaboration et l'adoption des résolutions, décisions et directives nationales pertinentes sur les territoires autonomes des minorités. Il s'agit là de la voie principale des organes déconcentrés de l'État d'exercer leurs responsabilités vis-à-vis des territoires autonomes des minorités. En même temps, ces organes doivent respecter l'autonomie locale, en réalisant une série de politiques d'appui et préférentielles des minorités. Ces dernières doivent concerner la minorité autochtone réelle. Ces résolutions, décisions, instructions et ordres doivent avoir une faisabilité pratique[525]. Cependant, il y a encore beaucoup de problèmes en termes de ces responsabilités. Un observateur a mentionné que, pour diverses raisons, les règlementations et les décrets mis en place pour protéger l'autonomie locales minoritaires, sont encore très en manque ce qui affecte la mise en œuvre complète de ce pouvoir. Cela concerne principalement les aspects suivants : ① Le Conseil d'État n'a pas encore publié entièrement les règlements administratifs pour la ratification du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques. Les règlements administratifs actuels affectent simplement certains domaines comme l'économie, le travail ou l'éducation etc., mais il y'en a encore des lacunes. ② La mise en œuvre de l'utilisation de la réglementation spécifique est très problématique. Beaucoup d'exécutifs sont habitués à utiliser des documents politiques, des documents du Parti, sans se référer aux réglementations administratives formelles. Cela perturbe bien évidemment la mise en œuvre de l'autonomie locale. ③ Les réglementations autonomes de certains territoires de l'autonomie locale ne sont pas encore approuvées et promulguées. La réglementation autonome équivalente, qui se présente comme une constitution au sens matériel pour le

[524]参见《西部民族自治地方的若干特点》 Cf. « Quelques caractéristiques des régions d'autonomies à l'ouest ».

[525]Il faudrait attacher une plus grande importance à l'esprit d'équipe des représentants de la minorité ; Pour contribuer à la construction économique, il faudrait les impliquer dans l'élaboration des plans de développement économique et social, dans le commerce ethnique, dans la distribution de matériaux, dans l'investissement et l'attribution des crédits, dans la fiscalité, dans la coopération économique et technique et dans le développement des ressources. Pour le développement de la culture et de l'éducation, il faudrait améliorer le niveau scientifique et culturel des personnes de différentes minorités ethniques, etc.

territoire d'autonomie des minorités, affectera en effet directement la qualité de la mise en œuvre de l'autonomie locale. L'absence de règlementations autonomes ou le grand nombre des réglementations autonomes en faible qualité, générant des erreurs de positionnement par rapport à l'objectif législatif et aux techniques normatives, sont les vices cachés du régime actuel d'autonomie régionale des minorités ethniques. Il faudrait donc arriver à mieux gérer la relation entre les deux types de pouvoirs et renverser la situation défavorable à la charge des organes autonomes afin de mieux atteindre l'autonomie.

1.2 La coexistence difficile entre organes autonomes et organes décentralisés de droit commun suite à la possibilité d'un choix de statut dans l'exercice des pouvoirs

Les assemblées populaires locales et les gouvernements populaires locaux de territoires autonomes ethniques ont deux identités institutionnelles : ils sont des organes de l'État localement, mais aussi les organes de l'autonomie locale ce que l'on retrouve en France au niveau de l'échelon communal. Quant à l'exercice de l'autonomie, les organes agissent en tant qu'organes autonomes. Pour l'exercice des affaires non-autonomes, ils agissent comme organes ordinaires de l'État. Ces deux identités institutionnelles ne sont pas contradictoires. Il conviendra donc de voir comment les assemblées populaires et les gouvernements populaires des régions minoritaires peuvent basculer entre ces deux rôles. La situation actuelle est que ces deux organes des régions minoritaires sont facilement amenés à renoncer à leur rôle autonomique pour se soumettre aux organes administratifs centraux de l'État.

Du point de vue de l'exercice du pouvoir, ces deux types d'organes sont effectivement plus disposés à fonctionner comme des organes locaux de l'État pour la réalisation ordinaire des droits des minorités. Par exemple, c'est le cas en matière de règlementation autonome et de règlementation spéciale. L'article 100 de la « Constitution » prévoit que pour les régions (normales), les grandes municipalités au rang provincial[526], à travers leurs assemblés populaires locales et leurs comités permanents, peuvent jouissent d'une marge de manœuvre pour élaborer des règlementations locales, selon la situation locale réelle, sans contredire la Constitution, les lois et les décrets administratifs. Un rapport au comité permanent de

[526]Il y a quatre en total en Chine : Beijing, Shanghai, Tianjin, Chongqing. 直辖市：北京、上海、天津、重庆。

l'Assemblée populaire nationale à des fins d'enregistrement s'impose cependant. Toutefois, dans les territoires ethniques autonomes, le pouvoir local n'a pas la même indépendance. Au niveau local, il faut d'abord un vote de l'assemblée populaire du même niveau. Ensuite il faut consulter les départements concernés du Conseil des affaires d'État et avoir leur consentement. Enfin il faut obtenir un nouveau vote d'approbation de l'assemblée populaire pour que cela prenne effet. Ainsi le processus de validation des règlementations autonomes et règlementations spéciales des régions autonomes des minorités territoriales est beaucoup plus compliqué et stricte[527] dans la mesure que le contrôle commun a posteriori est remplacé par un contrôle a priori.

Donnons une autre illustration. L'assemblée populaire de la région autonome des minorités ethniques, qui se présente en même temps comme assemblée populaire régionale, a compétence pour élaborer à la fois des règlementations autonomes et des règlements locaux de droit commun, comme l'autorité au niveau régional ordinaire de l'assemblée populaire. Donc, les régions autonomes des minorités ethniques disposent d'un choix relativement souple pour agir tantôt dans le rôle de représentant de l'autonomie, tantôt dans le rôle d'une institution décentralisée de droit commun. Le contrôle en est la conséquence. Lorsque les régions agissent à travers l'assemblée populaire de la région autonome des minorités ethniques, l'acte doit être signalé à l'Assemblée populaire nationale et être approuvé. En revanche, lorsque l'assemblée agit comme organe décentralisé de droit commun, le même acte doit seulement faire l'objet d'une information à des fins d'enregistrement par, l'Assemblée populaire nationale. Dans ce dernier cas, il n'est donc nullement question d'approbation[528]. Pour rendre leur choix efficace, les assemblées populaires de la région autonome des minorités ethniques ont tendance à développer les règlements locaux de droit commun puisqu'elles exigent des procédures plus faciles. On arrive effectivement à une situation paradoxale : D'un côté, il y a dans les régions de droit commun une autonomie plus limitée sur le plan matériel. En revanche, la réglementation locale s'élabore plus facilement sur le plan procédural : Il y a plus d'indépendance par rapport au pouvoir central et les

[527]朝丽:《对民族自治地方自治机关立法权的思考》,《西南民族学院学报(哲社版)》, 2002 年第 7 期。CHAO Li : *Réflexions sur Le pouvoir législatif des organes délibérants de l'autonomie locale,* Revue d'Université des minorités ethniques du Sud-ouest, 2002 numéro 7, p. 2-13.

[528]Chapitre 3 de la loi sur l'autonomie régionale ethnique de la République populaire de Chine.

秦前红、姜琦:《论我国民族区域自治的立法监督》,《浙江学刊》, 2003 年第 6 期。QIN Qianhong et JIANG Qi, *Le contrôle législatif de l'autonomie régionale des minorités ethniques,* Revue 'Zhejiang Académique Journal', 2003, n° 3, p. 18-25.

règlements locaux sont adoptés tout simplement par un vote des assemblées populaires locales au même niveau. De l'autre côté, les régions autonomes des minorités ethniques, pour exercer leur autonomie pleinement, n'obtiennent pas facilement l'approbation nécessaire par l'autorité centrale. Dans les cinq régions autonomes des minorités ethniques, leurs règlementations autonomes ne sont effectivement toujours pas établies ce qui est la preuve d'un dysfonctionnement.

Du point de vue de l'identité ethnique en termes de droits des minorités ethniques, les autorités des territoires autonomes ethniques ont tendance à choisir les divisions administratives plus élevées. Plusieurs départements autonomes des minorités ont demandé activement une augmentation de leur niveau en ville départementale (une institution décentralisée de droit commun), mais ont conservé leur statut initial de territoire autonome des minorités ethniques. Dans certains territoires autonomes ethniques, on a modifié le statut juridique d'un certain nombre de villes soit au niveau préfectoral[529] soit au niveau départemental. Ces villes jouissent non seulement de droits préférentiels et d'autonomie, mais profitent aussi de la politique nationale sur la construction urbaine. Voici un exemple : la région Hainan 海南省 a été établie en 1988. Cependant les divisions administratives qui se sont mises en place dans la région annulent de fait la région autonome des minorités LI 黎族自治州. Le résultat est en effet l'établissement de sept nouveaux départements autonomes ainsi que des villes de San Ya 三亚 et de Tong Shi 通什 qui bénéficient d'une politique préférentielle des minorités ethniques. Auparavant, les territoires autonomes des minorités ethniques représentaient la moitié de la superficie de la région Hainan. Par ailleurs, on y trouve une double identité comme territoires autonomes des minorités ethniques et aussi comme zone économique spéciale[530]. Le territoire jouit ainsi doublement de politiques

[529] 地级市。Prefecture-level city：l'un de deuxième niveau administratif, parce que son système administratif est au niveau de ville régionale, donc dite "ville au niveau préfectoral" ; Depuis le 5 Novembre 1983 une division administrative à durée déterminée est de remplacer le nom précédent des villes régionales.

[530] Une « Zone économique spéciale (ZES) », est créée dans le but d'attirer les investissements étrangers, la création d'emplois et surtout l'amélioration de la technologie et de la gestion. Pour cela, on met en place des mesures permettant aux entreprises de voir leurs coûts d'investissement, de financement et d'exploitation notablement réduits par rapport à un environnement économique « classique ». Ces mesures incitatives sont le plus souvent des réductions ou exonérations fiscales temporaires, mais peuvent aussi être des aides directes comme les subventions à l'installation (par exemple d'une prime à l'investissement, fourniture de terrains et de locaux à prix réduit).

préférentielles. Un autre exemple est la création de la région d'autonomie des minorités ethniques Zhuang 广西壮族自治区. Les départements autonomes y ont été remplacés par les villes frontières au niveau départemental. Dans la région Liaoning 辽宁省, le département autonome de Man (ethnie 凤城满族自治县) a été transformé en ville de Fengcheng 凤城市. Le département autonome de Tujia ethnie 黔江土家族自治县 en la ville Chongqing (ville qui relève directement de l'État), sera changé en district de Qianjiang 黔江区 qui inclut quatre départements autonomes[531].

Ces restructurations ont été faites sans tenir compte de l'esprit du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques. D'une part cela reflète le désir et l'ambition pour le développement et l'urbanisation des territoires autonomes ethniques et d'autre part cela montre que les régions autonomes des minorités ethniques disposent d'une autonomie assez limitée. Cette situation démontre une réalité perturbante dans la mesure où les territoires autonomes ethniques peuvent choisir de renoncer à leur statut des minorités ethniques sans cependant réduire leur véritable puissance.

1.3 La situation de concurrence entre organes autonomes et non autonomes territorialement contigus à l'origine d'un protectionnisme local

Il a été vu que les organes autonomes dans l'exercice de l'autonomie peuvent choisir un grand nombre de politiques préférentielles. Cela permet aux organes autonomes et à d'autres organismes gouvernementaux parallèles en concurrence sur le plan de politique locale de faire aussi ce choix. S'il n'y a pas de mécanismes de correction, un protectionnisme local risque de se mettre en place[532].

---

[531]参见吴仕民主编：《新时期民族区域自治制度与法制建设》，民族出版社 2002 年版,第 8-9 页。Cf. Édition par Wu Shimin, *le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques dans la nouvelle ère et la Construction de système juridique en Chine*, maison d'édition des ethnies, 2002, p. 8-10.

[532]彭谦，《中国民族立法制度研究》，中央民族大学博士论文没，2007。Ce passage est basé sur l'article : Comp. de manière générale : PENG Qian, *Système de la législation aux régions des minorités ethnique*, l'Université centrale des Nationalités, Thèse 2007.

En réalité, les ressources nationales et les ressources socio-économiques disponibles sont limitées. Afin de changer le retard des territoires autonomes ethniques, les organes autonomes ont pleinement fait usage des droits à l'autonomie. Pour maintenir la vitalité des zones adjacentes et territoires contigus, les gouvernements voisins entrent souvent en concurrence avec les territoires autonomes. Du point de vue du développement économique, la concurrence est bénéfique. Mais si elle est appliquée de manière excessive en l'absence de mécanismes de contrôle et de correction, c'est difficile d'éviter l'apparition du protectionnisme local. Les organes autonomes ont la responsabilité de défendre au mieux les intérêts des régions d'autonomie des minorités ethniques par rapport à l'unité nationale. Cependant, les régions voisines lors de la distribution des ressources nationales doivent éviter de leur côté la perte des ressources locales afin de ne pas affecter leurs intérêts locaux. C'est effacement le choix rationnel des organes non autonomes limitrophes. Par conséquent cela produit une course d'attractivité économique puisque les territoires autonomes vont également adopter des mesures protectionnistes pour réduire les effets indésirables. Une telle situation se présente donc de manière irrationnelle sur le plan macro-économique.

Ces effets pervers l'échelle macro-économique doivent donc être empêchés. D'une part, il convient effectivement d'améliorer le régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques tout en renforçant institutionnellement de manière parallèle l'autorité du gouvernement central. Cela signifie que l'on promeuve la coopération mutuelle des différents types d'autorités locales et qu'on leur accorde des avantages complémentaires grâce à des mécanismes de récompense et de punition, en créant une situation gagnant-gagnant. D'autre part, concernant les affaires locales et ethniques, il faut pleinement protéger les organes autonomes dans l'exercice de l'autonomie tout en préservant le pouvoir du gouvernement central pour intervenir dans les affaires locales en général, pour changer et améliorer l'environnement dans son ensemble dans les régions autonomes des minorités et pour accélérer le développement global du pays.

1.4 Les rapports entre organes autonomes d'une même minorité ethnique : une juxtaposition de pouvoirs de même nature

Il a été vu que les territoires autonomes ethniques de la Chine sont les régions autonomes, les préfectures autonomes et les départements autonomes. Ils comprennent tous des peuples de minorités ethniques. On trouve les mêmes divisions administratives en droit commun de la décentralisation, à savoir les régions (normales), les villes (avec des subdivisions administratives, telles les districts) et les départements (normaux). Les pouvoirs locaux et les administrations locales de l'État dans les territoires autonomes ethniques, en tant que organes locaux de droit commun de l'État, exercent les pouvoirs attachés à leurs fonctions conformément à la Constitution et la loi organique d'organisation locale. Quant à chaque catégorie d'organes autonomes des territoires autonomes ethniques, mis à part quelques différences dans le processus d'approbation qui ont été mentionnées, ils jouissent d'une autonomie équivalente, donc sans distinction. En d'autres termes, les organes autonomes au niveau des préfectures autonomes et des départements autonomes jouissent de la même nature d'autonomie que le niveau de la région autonome. Il n'y a pas de rapports de subordination ; simplement la portée de l'autonomie varie selon le contenu des compétences pour les différentes divisions administratives. Les territoires autonomes ethniques sont donc tous administrativement subordonnés de la même manière aux autorités centrales et ils partagent en même temps une autonomie de nature équivalente. La question de savoir quel échelon a plus d'autonomie ne se pose ainsi pas[533].

2. Les difficultés de la réalisation de l'autonomie

2.1 Les dysfonctionnements dans l'exercice du pouvoir de l'autonomie : L'action positive et l'omission.

Les organes autonomes du régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques exercent leur mandat constitutionnel en vertu de la section V de chapitre III de la Constitution. Ils exercent donc leur autonomie conformément à la Constitution, à la loi sur l'autonomie régionale ethnique de République populaire de Chine et aux autres lois concernées. Dans ce

[533]陈绍凡没，《我国民族自治地方立法若干问题新探》，民族研究.，2005(01) 。 CHEN Shaofan, *Nouvelle Exploration sur les questions de pouvoir règlementaire des régions autonomes des minorités ethniques,* Revue 'Des études ethniques' 2005, n° 1, p. 10-16.

contexte, les normes pertinentes de l'autonomie sont relativement générales. Ainsi, il est nécessaire de l'interpréter juridiquement et de définir le contenu de l'autonomie afin de non seulement la limiter, mais aussi protéger et encourager l'exercice du pouvoir sur son fondement. Si la marge discrétionnaire de l'administration est trop grande, il est facile que surgissent des dysfonctionnements de pouvoir ou des omissions de l'exercice de l'autonomie. À l'heure actuelle, l'omission de l'autonomie ou de l'exercice invalide de l'autonomie est un inconvénient majeur dans l'exercice pratique de l'autonomie. L'omission d'autonomie signifie que les organes autonomes n'exercent pas activement l'autonomie, ne développent ni de statut d'autonomie ni de règlementations autonomes afin de réaliser les droits autonomes ethniques.

Des réglementations autonomes [534] ont été adoptées concernant les territoires autonomes des minorités ethniques. Nous constatons à leur propos qu'elles répètent et réaffirment souvent simplement les dispositions générales et les grands principes abstraits contenues dans la Constitution et dans la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques. Dans l'ensemble, peu de dispositions concrètes ont été développées vis-à-vis des normes supérieures. Vu sous cet angle, l'adoption d'actes qui vont très loin dans l'interprétation de l'autonomie ou, au contraire, l'omission d'action dans l'exercice de l'autonomie sont un problème réel pour atteindre les droits ethniques spécifiques. Actuellement, en général, les organes autonomes exercent plus précisément leurs droits autonomes dans le domaine de la construction économique, culturelle et éducative, car il s'agit justement de domaines relatifs à l'organisation et la gestion de l'autonomie. En revanche, lorsqu'il faut pondérer les intérêts en présence, la situation est problématique. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la gestion économique et financière car elle affecte tout de suite à la fois l'intérêt économique central et local. Malgré les compétences du territoire autonome ethnique en matière de politique économique et fiscale et la marge de manœuvre des organes autonomes et l'exercice

[534]En 1985 a été approuvée et mise en œuvre la première règlementation autonome, à savoir « les règlements autonomes de la préfecture autonome de l'ethnie minoritaire coréenne Yanbian ». D'un point de vue structurel, parmi les neuf articles de la « partie générale » du dispositif, il y'a sept répétitions (simple reprises) des formulations peu concrètes de la Constitution et de la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques. Dans le passage concernant « les organes autonomes de la préfecture », il y a 15 articles composés de 37 paragraphes. Parmi ceux il y a 6 articles et 10 paragraphes qui réaffirment simplement les principes ou les dispositions de la Constitution et de la loi sur l'autonomie régionale de minorités ethniques. En revanche, dans le dispositif relatif à « l'enseignement, la science, les affaires de la culture et du sport, la santé », sur 18 articles, seulement deux réaffirment les grands principes de Constitution et de la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques, tandis que les autres donnent développent en détail les normes supérieures.

effectif de ces compétences est difficile à réaliser. Cela s'explique par la nécessaire recherche d'une coordination de l'ensemble national. En effet, les intérêts entre les régions autonomes et les intérêts de l'État dans les mêmes secteurs ne doivent pas être trop asymétriques. Cette considération affecte bien évidemment la mise en place juridique du statut d'autonomie. En définitive, concernant le contenu de la gestion économique et financière des territoires autonomes ethniques, les règlementations d'autonomie ne font que relayer mécaniquement les normes supérieures. Les organes autonomes manquent de courage pour exercer leur autonomie de manière opérationnelle[535].

2.2 Les problèmes de réalisation des droits minoritaires y compris des droits des individus.

Le but ultime de l'exercice d'autonomie est de parvenir à consacrer un droit de l'homme de minorité ethnique. En effet, une minorité ethnique peut être à la fois une ethnie dans son ensemble, mais aussi être décomposées en un individu d'une ethnie minoritaire. La mise au point du régime de l'autonomie régionale des minorités ethnique implique donc également un droit ethnique individuel. La raison est que la doctrine dominante actuelle croit que les droits d'un individu dépendent des droits d'un peuple. Ce qui signifie que la réalisation des droits de l'homme d'une ethnie garantie le respect des droits des individus de cette ethnie. La loi d'autonomie régionale des minorités ethniques fixe dans son préambule les principes nécessaires pour mettre en œuvre l'exercice des droits à l'autonomie régionale en visant également les questions relatives aux affaires internes d'ethnie. « Le régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques, montre non seulement que l'État respecte et protège complètement les droits des minorités ethniques dans la gestion de leurs affaires internes, mais adhère aussi au principe de l'égalité ethnique, de l'unité et de la prospérité commune de la nation chinoise »[536]. On peut considérer que ces droits sont réalisés de la manière suivante. Une première illustration, concerne la composition du personnel des organes autonomes de l'autonomie régionale. Les articles 16, 17 et 18 de la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques détaillent les modalités des peuples des

[535]康耀坤. 民族自治地方立法权问题研究. 民族研究. 2005(02) 。KANG Yaokun, *Étude sur les questions de pouvoir règlementaire des régions autonomes des minorités ethniques*, Revue 'Des études ethniques' 2005, n° 1, p. 71-82.

[536]陈联璧，《民族自决权新议》， 民族研究， 2001(06) 。CHEN Lianbi, *l'auto-détermination des minorités ethniques : un nouvel angle,* Revue 'Des études ethniques' 2001, n° 6, p. 13-19.

minorités ethniques à s'intégrer dans les autorités gouvernementales autonomes. Un grand nombre de cadres d'ethnies minoritaires sont formés. Le rôle des cadres est effectivement mis en relief depuis l'époque de Mao. En ce sens on considère que lorsqu'il n'y a pas un nombre suffisamment important de cadres issus des communistes d'ethnies minoritaires, le problème ethnique ne peut pas être résolu[537]. Une deuxième illustration résulte de la Constitution, de la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques et d'autres lois spéciales dans la mesure où elles prévoient que les autorités nationales doivent maintenir et protéger les droits légitimes et les libertés des citoyens, en particulier la liberté de croyance religieuse. Par ailleurs, les organes nationaux et leur personnel dans les régions autonomes doivent rester en contact avec des peuples de toutes les ethnies, être à leur écoute, prendre en compte leurs points de vue, accepter de les encadrer et, de manière générale, faire de leur mieux au service des peuples[538].

Enfin, le concept de « nation » doit être pris en compte dans une perspective historique. Historiquement les ethnies minoritaires pratiquaient le « droit coutumier » pour gérer les affaires internes. Et certains aspects de ce droit coutumier survivent encore dans les villages des minorités isolées. En revanche, le droit coutumier n'est plus considéré comme une source du droit dans un pays multiethnique unifié ni dans une civilisation juridique moderne. L'État a recours au processus législatif ou aux procédés normatifs autorisés par la loi, telles que des règlementations autonomes et des règlementations spéciales. La loi autorise l'élaboration de règlements adaptés et de dispositions complémentaires. Par ce biais, il est possible de renforcer le sentiment d'appartenance au « droit coutumier » qui est également une manifestation d'un aspect important des droits des minorités ethniques. Mais, on considère que, si les droits d'une ethnie minoritaire ne sont pas pleinement affirmés par le régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques, les droits aux minorités ethniques sont une simple formalité, réduits qu'en papier.

3. <u>Les problèmes de la protection des droits</u>

---

[537] En novembre 1949, Mao Zedong a indiqué dans son discours *Les instructions pour l'ethnie minoritaire du Nord-Ouest* : « Pour résoudre les problèmes ethniques, isoler totalement réactionnaires ethniques, il est impossible s'il n'y a pas un grand nombre de cadres communistes d'origine d'ethnie minoritaire ».

[538] 吴宗金，张晓辉主编，《中国民族法学》。 法律出版社, 2004。WU Zongjing et ZHANG Xiaohui (dir.), *L'Étude juridique sur les minorités ethniques*, Presse 'Law', 2004, p. 35-55.

À l'intérieur de la région autonome des minorités et parmi les droits du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques, plusieurs types de relations se mettent en place. Il y a notamment la relation entre l'ethnie minoritaire autonome et l'ethnie non-minoritaire autonome, la relation entre les différentes ethnies minoritaires autonomes ainsi que la relation entre les citoyens des différentes ethnies. L'article 4 de la Constitution dispose : « Dans la République populaire de Chine, toutes ses ethnies sont égales. L'État assure les droits et les intérêts des minorités ethniques, maintient et développe l'égalité, l'unité et l'entraide fraternelle entre les ethnies. Il est interdit de manifester toute discrimination et oppression ». D'après l'article 33 « les citoyens de la République populaire de Chine sont égaux devant la loi ». Dans le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques, il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'aucune ethnie ne peut obtenir des privilèges en dehors de la loi, mais ne peut pas non plus invoquer une excuse justifiant la discrimination des citoyens. En réalité, on constate pourtant l'existence de normes et de protections illégales qui démontrent le caractère illusoire qu'il est toujours possible de rendre compatibles ces exigences constitutionnelles à tous les niveaux. Le domaine le plus problématique concerne la relation des droits entre les différentes ethnies elles-mêmes. Le caractère général de la formulation constitutionnelle donne une marge d'interprétation importante pour ajuster d'abord la relation entre les citoyens des minorités ethniques et d'autres ethnies et ensuite leurs droits.

La distribution territoriale très variée des ethnies en Chine génère des conflits concernant les normes applicables, l'articulation de la protection des droits des minorités, de leur portée et de leur forme juridique, parmi d'autres. Ces aspects doivent être éclaircis au cas par cas des règlementations autonomes concrètes. Par exemple, la préfecture autonome de Haibei instaure dans sa réglementation autonome le principe suivant : « Les organes autonomes de la préfecture, au moment de traiter les différends entre les ethnies ou dans les différents territoires[539], doivent les traiter en conformité avec le droit et négocier leur solution en favorisant la solidarité, dans un esprit productif et de compréhension mutuelle. Il est

[539]Ceci a deux sens : 1. Entre les trois niveaux de territoire autonome des minorités ethniques, c'est-à-dire la région autonome, la préfecture autonome et la commune autonome ; 2. Entre les territoires autonomes des minorités ethniques et les autres territoires (de droit commun), c'est-à-dire la région, le département et la commune ordinaires.

interdit d'adopter des actes provocateurs ou qui incitent à la haine à l'encontre des ethnies »[540]. Cet exemple indique l'esprit qui doit s'appliquer sur le terroir pour gérer la relation entre deux minorités d'autonomie ethnique sur un même territoire ou entre deux ou plusieurs territoires autonomes de régime d'autonomie régional des minorités ethniques. Bien qu'on songe que ces principes s'appliquent le plus souvent aux relations entre les minorités et les Hans[541], ils servent ainsi à arbitrer aussi les différends entre les minorités intérieures. Dans la pratique, cela permet de mettre en œuvre des mesures et méthodes concrètes de résolution des conflits interethniques.

Il convient de préciser à propos de la protection des droits des petites collectivités que la Chine a 27 millions de personnes appartenant à des populations minoritaires ethniques dispersés ce qui représente environ un quart de la population totale des minorités ethniques. En outre, à côté des minorités ethniques vivant sous le régime d'autonomie régionale et des ethnies non autonomes, il existe bien des petits groupes de minorités ethniques relativement indépendantes au sein de la minorité ethnique principale dans la région[542]. Il est également nécessaire et obligatoire de protéger les droits de ces minorités relativement marquées. La rédaction du huitième Comité permanent de l'APN avait inclu en vain cet aspect dans le projet de loi sur la protection des intérêts des minorités ethniques[543]. Sur le terrain, on constate effectivement que les citoyens de toutes les ethnies habitent ensemble. Cela a l'avantage de promouvoir les échanges, l'apprentissage mutuel et le progrès commun, mais en même temps ce phénomène augmente la probabilité de frictions et contribue à la complexité ethnique dispersée en diaspora dans la région autonome. À l'heure actuelle, la Chine compte 15 régions et villes départementales de base qui dans leurs règlementations locales ou règlements

---

[540]吴宗金，张晓辉主编，《中国民族法学》。 法律出版社，2004。WU Zongjing et ZHANG Xiaohui (dir.), *L'Étude juridique sur les minorités ethniques*, Presse Law, 2004, p. 78-95.

[541]Comme il a été précisé, l'ethnie Han 汉族 représente la majorité au sein des peuples chinois.

[542]Cela revient à dire qu'en Chine, au moins 400 groupes ethniques sont dispersés dans les 56 ethnies. Ces groupes sont parfois constitués seulement de quelques dizaines personnes dont l'ethnie n'a pas encore été déterminée. Il faut signaler le problème que l'acte de détermination gouvernemental ne représente pas la volonté de toutes les minorités ethniques dans la mesure où le droit n'instaure pas de mécanisme interne qui exprime la volonté des concernés. Au contraire, les actes juridiques doivent toujours des représentants élus du peuple. Cela est particulièrement délicat étant donné que la population des minorités ethniques est quatre fois plus grande dans les zones rurales qu'en zone urbaine. La conséquence en est qu'un nombre considérable de personnes appartenant à des minorités ethniques ne bénéficient pas réellement d'une protection efficace. Cf. « *Statistiques nationales de la Chine* » (l949 à 1990), China Statistics Press, édition 1991, p. 42.

[543] 吴宗金，张晓辉主编，《中国民族法学》。 法律出版社，2004。WU Zongjing et ZHANG Xiaohui (dir.), *L'Étude juridique sur les minorités ethniques,* Presse 'Law', 2004, p. 135-142.

administratifs protègent les droits des minorités dispersées[544]. Mais l'absence d'une loi appréhendant la problématique de manière complète ainsi que d'autres règlementations nationales dans le domaine fait que les droits des peuples minorités dispersées ne sont pas véritablement garantis.

À ce propos, la Constitution impose la création du « canton autonome »[545] afin de donner à ces minorités les droits de jouir de leur propriété et de gérer leurs affaires intérieures ethniques. Dans un domaine précis le Conseil d'État a adopté deux décrets, à savoir le Règlement administratif relatif au travail dans les cantons autonomes des minorités ethniques et le Règlement relatif aux travaux urbains pour les travailleurs des minorités ethniques, afin de garantir sur ce plan le bon déroulement de la mise en œuvre des cantons autonomes ethniques. À la fin de l'année 2003, à travers respectivement un territoire équivalent à la taille d'un village rural (traduction officielle anglaise : « township ») où vivent les minorités ethniques en communautés compactes, la Chine a établi 1,173 cantons autonomes. Le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques n'est pas réalisé à propos de certaines minorités ethniques puisque leur nombre et leur territoire habité sont relativement petits. Neuf « townships » ont été constitués pour eux avec le statut canton autonome[546].

Deux points restent encore à souligner : Dans la région autonome ethnique, les minorités autonomes gèrent leurs propres affaires dans le but de réaliser leurs droits et intérêts légitimes. Néanmoins, en tant que membre de la minorité ethnique, les individus jouissent de leurs propres droits et intérêts spéciaux. Cela doit permettre dans le cadre du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques de régler pour l'essentiel les droits des minorités en leur accordant une protection spéciale de leurs intérêts. La principale responsabilité revient donc aux citoyens, non seulement ceux des minorités ethniques, mais aussi ceux de l'ethnie Han. A côté de ces catégories, il y'a également d'autres citoyens minoritaires. Pour les autorités étatiques, ils relèvent des organes autonomes, mais aussi des organes centraux de l'État ainsi que d'autres organes locaux. Par conséquent, il a été vu que la

---

[544]杨静:《论民族问题的宪法保障》,《四川师范大学学报(社会科学版)》, 2002 年第 3 期。YANG Jing : *Sur les garanties constitutionnelles des questions d'ethnie minoritaire*, Presse Université normale de Sichuan, 2002 n° 3 p. 68-75.

[545]民族乡 Le canton autonome est sous le régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques.

[546]见《中国的民族区域自治》白皮书, 2005 年 2 月 28 日。CF. Livre blanc, *Autonomie régionale des minorités ethniques en Chine*, 28 février 2005.

tâche de la mise en place effective de lois et de règlementations d'application reste très urgente.

4. Le manque d'autorité de contrôle

Le mécanisme de contrôle est un mécanisme indispensable pour le fonctionnement du régime autonome des minorités ethniques. Il fait non seulement partie intégrante l'aménagement général du système de l'exercice du pouvoir, mais aussi du mécanisme de fonctionnement essentiel de la démocratie moderne avec sa primauté du droit. Il se présente de manière restrictive dans la mesure où les organes compétents de l'État, conformément à la loi et des procédures préétablies, exercent les pouvoirs de contrôle, de suivi et d'encadrement des autorités autonomes. Ils contrôlent la légalité de tous les chaînons de l'autonomie du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques. Au sens large, cela fait appel à un mécanisme de suivi, de contrôle et de surveillance par tous les organes de l'État, des organisations politiques ou sociales et des citoyens qui porte sur l'ensemble de la légalité les du processus normatif effectué par le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques. L'importance est d'établir un mécanisme de contrôle sain ce qui implique que le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques répond à un contrôle strict et pratique. C'est une exigence essentielle du bon fonctionnement du pouvoir de l'État moderne, mais aussi du bon fonctionnement de l'autonomie régionale sur le territoire de l'autonomie régionale des minorités ethniques. La raison en est la suivante : Les mécanismes de contrôle contribuent à améliorer voir même à soutenir le régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques. Plus de pouvoirs sont conférés aux organes d'autonomie, plus le contrôle correspondant est intense afin de garantir une balance idéale entre le pouvoir de l'État et les pouvoirs locaux[547].

Ceci étant précisé sur le plan des principes, il y a en pratique des problèmes d'aménagement concrets quant à la détermination précise des autorités de contrôle et quant aux mécanismes de contrôle existant dans le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques. Ce phénomène affecte directement l'efficacité du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques et entrave la mise en œuvre de l'autonomie des minorités ethniques. Il

[547]见吴高盛主编:《立法法条文释义》，人民法院出版社 2000 年版,第 118 页。CF. Wu Gaosheng dir : *Les interprétations de la loi sur législation,* Presse 'tribunal du peuple', 2000, p. 118

est nécessaire d'introduire des réformes multidimensionnelles pour changer cette situation. La distinction entre organes et contenu des mécanismes de contrôle s'avère opératoire. L'ancien président Jiang Zemin a souligné en 1992 lors de la Conférence nationale sur les ethnies : « D'ici la fin du siècle, il nous faut former un système relativement complet ethnico-communiste dans le système juridique et ses moyens de supervision »[548.] Il montre également que les dirigeants chinois ont commencé à prêter attention à cet aspect de l'organisation territoriale. Les principaux organes de contrôle du régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques sont les autorités constitutionnelles centrales (1), les organes administratifs (2), les institutions spécialisées (3), les autres organes de l'État (4), les organisations politiques ou sociales (5) et les citoyens (6). Le seul contenu de surveillance est l'utilisation de l'exercice de droit à l'autonomie.

① Le contrôle par les autorités constitutionnelles. Il s'agit du contrôle par l'Assemblée Populaire Nationale (APN) ainsi que par l'assemblée populaire qui existe en parallèle à chaque échelon de l'autonomie régionale ethnique. Le Comité permanent de l'APN, en tant qu'organe permanent de l'organe suprême du pouvoir de l'État déploie une compétence de contrôle sur le régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques qui est à la fois autoritaire et universelle. Il contrôle principalement la constitutionnalité et la légalité des lois et des règlementations de l'autonomie régionale ethnique. Son contrôle des réglementations autonomes ethniques est en effet très poussé. Les règlementations autonomes et règlementations spéciales des assemblées populaires des territoires autonomes doivent ainsi être d'abord signalées et ensuite approuvées par le Comité permanent de l'APN avant de pouvoir entrer en vigueur. Les règlementations autonomes et règlementations spéciales des préfectures minoritaires autonomes et des départements minoritaires autonomes doivent être transmis au Comité permanent de l'APN pour enregistrement. Conformément à « la loi organique relative au processus de législation », le Comité permanent de l'APN est compétent non seulement pour l'appréciation de la légalité des normes des organes d'autonomie, mais aussi pour annuler des règlementations autonomes et règlementations spéciales approuvées par l'assemblée populaire régionale qui sont inconstitutionnelles et qui violent l'article 66 paragraphe 2 de « la loi organique relative au processus de législation ». L'assemblée

[548]方慧:《十一届三中全会以来我国民族法学研究回顾与展望》,《思想战线》, 2000 年第 2 期。
FANG Hui, *Mémoire et perspective de droit ethnique chinois depuis la troisième session de 11ème l'assemblée national plénière du Parti communiste*, Revue 'le front idéologique', 2000, n° 2, p. 33-36.

populaire régionale, l'organe permanant au plus haut niveau du pouvoir local de droit commun, bénéficie également d'une large compétence de contrôle. Les actes des assemblées populaires des préfectures et des départements autonomes et plus généralement leurs règlementations autonomes et spéciales doivent être approuvées par le Comité permanent des régions ordinaires ou parfois des régions autonomes[549] pour prendre effet. Il est à noter ici que les assemblées populaires des régions autonomes ethniques, dans leur fonction d'approbation des règlementations autonomes et spéciales des préfectures autonomes ou des départements autonomes, s'analysent juridiquement comme « des organes locaux généraux du pouvoir de l'État » compétents pour exercer le contrôle juridique, plutôt que comme « des organes autonomes du régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques » qui exerce son autonomie[550]. L'on observe ici un paradoxe évident : Si les règlementations autonomes et les règlementations spéciales des préfectures ou départements autonomes mettent en œuvre des adaptations locales des lois et des décrets administratifs, il leur faut être approuvé par le comité permanant de l'assemblée populaire régionale pour entrer en vigueur. Pourtant, le comité permanant de l'assemblée populaire régionale [551] n'est pas lui-même un corps normatif pour élaborer les lois et décrets administratifs et ses propres règlementations locales ne doivent pas être incompatibles avec les lois et décrets administratifs. Comment font-ils pour déterminer la légalité des règlementations administratifs ou de leur application par les préfectures autonomes et les départements autonomes des minorités ethniques en tant qu'organe de contrôle ? Cette fonction semble dépasser l'autorité propre de l'Assemblée populaire régionale.

② Le contrôle par un organe administratif. Le contrôle est effectué par des organes spécialisés de l'administration de l'État, sous contrôle du Conseil d'État [552] et des gouvernements régionaux. En tant qu'organe le plus élevé de l'exécutif chinois, le Conseil

[549]Il faut savoir que certains préfectures et départements autonomes sont localisés au sein des régions normales.

[550]La « Constitution de la République populaire de Chine » dans l'article 112 déclare : Les organes autonomes dans les territoires autonomes ethniques sont l'Assemblée populaire locale et le gouvernement populaire local des régions autonomes, préfectures autonomes et départements autonomes. La définition de l'organe autonome ne se réfère ainsi pour aucun échelon au Comité permanent de l'Assemblée populaire locale.

[551]Ces comités permanents de l'assemblée populaire régionale se présentent de deux manières : comme comité permanant de l'assemblée populaire régionale d'une région de droit commun mais qui est compétente pour les préfectures ou les départements autonomie des minorités ethniques' ; ou comme comité permanant de l'assemblée populaire régionale d'une région d'autonomie régionale des minorités ethniques'.

[552]中华人民共和国国务院。Le nom complet est officiellement en anglais : The State Council of the People's Republic of China (Le Conseil d'État de la République populaire de Chine).

d'État montre plus d'ardeur dans sa fonction de contrôle pour la bonne exécution de l'autonomie protégeant les minorités ethniques. D'une part il contrôle l'exercice de l'autonomie des autorités locales et d'autre part il assure que les autorités supérieures accomplissent leurs devoirs, leur assiste et les oriente. Lorsque les organes autonomes ont fait des modifications, conformément à la loi, aux décrets administratifs du Conseil d'État, il convient de distinguer entre plusieurs modes de contrôle. L'un est de rapporter directement au Conseil d'affaire d'État pour approbation, l'autre est de rapporter à l'assemblée populaire locale qui est l'autorité d'approbation locale. De même, le gouvernement régional devient, si les actes d'application ont été effectués par les gouvernements populaires au niveau de la préfecture ou des départements autonomes, l'organe de contrôle de plein droit en exerçant le contrôle sur les gouvernements populaires de niveau inférieur. Mais dans la théorie juridique, les règlementations autonomes adoptées à un échelon quelconque ou les règlementations du niveau régional ne pouvaient pas être contrôlés au même niveau par les gouvernements régionaux. Par ailleurs, le Conseil d'État et les gouvernements régionaux (de droit commun) peuvent également procéder à un contrôle administratif sur les gouvernements populaires des régions autonomes ethniques. Cela comprend la tutelle administrative en tant que telle (annulation), mais également la réformation des actes ainsi que le pouvoir de procéder à des inspections des autorités d'autonomie. Toutefois, l'organe du contrôle administratif peut manquer d'opérabilité car le grand nombre des normes de niveau supérieur porte atteint au principe de la clarté de la loi.

③ Le contrôle par un organe spécial. Dans le régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques, l'organe spécial de contrôle est le conseil ethnique des assemblées populaires qui existe à tous les niveaux. A chaque échelon donc le conseil ethnique a l'autorité pour examiner les affaires ethniques locales. Cependant, la loi actuelle ne précise pas suffisamment cette fonction de sorte que la mise en œuvre de ce type de contrôle reste très limitée. Il y a les directives adoptée en 1952 sur « l'Organisation générale expérimentale de la commission des affaires ethniques du gouvernement populaire à tous les niveaux » qui précisent les principales responsabilités dans le domaine, à savoir l'inspection et le contrôle de la mise en œuvre des décrets et des décisions concernant les affaires ethniques, le contrôle de la mise en œuvre générale de l'autonomie régionale des minorités ethniques et des politiques ethniques ainsi que l'association des minorités au développement de leurs

engagements politiques, économiques et culturels[553]. Mais le conseil ethnique des assemblées populaires et la commission des affaires ethniques du gouvernement populaire sont deux organes différents. De toute évidence, les textes ne prescrivent pas une division claire du travail et de leurs compétences. Il est donc difficile de caractériser leur pouvoir de contrôle par rapport aux autres organes de contrôle. Pour parvenir à cette fin, le législateur devrait correctement délimiter leurs compétences de contrôle. C'est seulement de cette manière que les organes spéciaux pourraient correctement exercer leurs fonctions[554].

④ Le contrôle par les autres organes de l'État. La Commission centrale militaire, la Cour populaire suprême, le Parquet populaire suprême, lorsqu'ils considèrent que les règlementations autonomes et les règlementations spéciales sont incompatibles avec la Constitution ou d'autres lois peuvent saisir le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale (APN) pour examiner la demande. L'organe de travail du Comité permanent transfère la demande à un comité spécial à des fins de vérification et pour émettre un avis. Après la saisine, le comité permanent de l'APN doit accepter la demande, la vérifier et émettre l'avis dans les meilleurs délais. Les articles de « la loi relative au processus de la législation » ne donnent pas de délai précis. En principe, le délai imparti à l'APN est très bref puisque l'avis doit être rendu avant l'expiration du délai de la mise en œuvre du texte. L'avis consiste en une acception ou un renvoi[555]. Quant au contrôle judiciaire, il vise les organes autonomes et leurs agents publics autonomes, la légalité de leurs mesures d'applications de la loi et leurs activités judiciaires (il s'agit des juridictions normales et spécialisées sur le plan des échelons autonomes) ainsi que les organisations sociales et citoyennes qui portent atteinte à l'exercice civil de l'autonomie.

⑤ Le contrôle par une organisation politique ou sociale. Il s'agit du contrôle par des Partis politiques et des groupes sociaux. En pratique, le contrôle par le Parti communiste de Chine est primordial. Le Parti communiste chinois est le parti au pouvoir actuel. Il est le guide

---

[553] Cf. « L'Organisation générale expérimentale de la commission des affaires ethniques du gouvernement populaire à tous les niveaux » le 22 févier 1952, décret de Président de la RPC.

[554]Cf. MA Hongbin : *La législation des régions autonomes et la primauté de l'État de droit*, Revue 'Université des minorités ethniques du Sud-ouest' 1999, n° 2, p.12-18.

[555]吴高盛主编：《立法法条文释义》，人民法院出版社 2000 年版，第 164 页。WU Gaosheng (dir.) : *L'interprétation des articles de la Loi relative au processus de la législation*, La presse de la Cour populaire, édition 2000, p. 164.

de la vie nationale et ainsi il joue un rôle de surveillance important. Conformément aux documents du parti, il déclare, en conformité avec la loi, d'assumer et de mettre en œuvre les fonctions de surveillance des assemblées populaires locales, des organes spéciaux du gouvernement et des organes judiciaires ». Le parti est également le support et la base de la Conférence consultative politique du peuple chinois (CCPPC)[556] qui doit effectuer le contrôle démocratique, conformément à la constitution. Il doit par ailleurs contribuer au contrôle social, garantir les droits des citoyens, leur signaler le droit qu'ils peuvent intenter des poursuites et garantir le droit de pétition.[557] Sa fonction principale est actuellement d'améliorer et de contrôler l'autonomie dans le cadre du dispositif constitutionnel et législatif.

⑥ Le contrôle direct par les citoyens. L'article 52 de la « loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques » dispose que les territoires autonomes doivent maintenir et améliorer le système de l'assemblée populaire locale, assurer les démarches judiciaires et procédures d'élection ainsi que garantir les droits de participation et de contrôle démocratique. L'article 41 de la Constitution dispose : « Les citoyens de la République populaire de Chine ont le droit de critiquer et de faire des suggestions à tous les organes étatiques et leurs fonctionnaires pour les violations de la loi et les actions fautives de tout organe étatique et de son personnel. Les citoyens ont le droit de faire appel aux organes supérieurs, de porter plainte ou de dénoncer des comportements ». Il en découle que les citoyens ont un contrôle direct du bon fonctionnement du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques. Toutefois, c'est à l'État de créer une variété de voies et de canaux pour fournir de manière adéquate les conditions procédurales et les facilités institutionnelles, matérielles et organisationnelles. Dans le cas contraire, ce type de contrôle serait difficile à réaliser[558]. La question principale est de savoir comment améliorer l'autonomie sous la supervision en prémisse de la mise en œuvre « selon la décision » du Parti.

5. <u>Le régime imparfait des sanctions</u>

[556]En chinois : 中国人民政治协商会议.

[557]《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，2004 年 9 月 19 日。« Décision sur le renforcement de la capacité de la gouvernance du Parti communiste chinois », 19 Septembre 2004.

[558]张文显主编：《法理学》，高等教育出版社 2001 年版，第 322 页。ZHANG Wenxian (dir.), *la théorie du droit*, maison d'édition d'Enseignement supérieur, édition 2001, p. 322.

Dans la pratique constitutionnelle moderne, le mécanisme de sanction est une modalité importante de la réalisation de la responsabilité juridique de même que l'expression des volontés autoritaires de la classe dirigeante. Les sanctions juridiques maintiennent l'efficacité du régime de l'autonomie. En effet, l'institution de la responsabilité et le régime des sanctions rendent effectives le caractère obligatoire du régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques. En l'absence de ces modalités, la loi n'aurait aucune emprise et le régime ne pourrait pas obtenir le respect du public. « La question des sanctions légales, en général, est souvent liée à objet de l'ordre juridique et permet la promotion de la justice. »[559] « Tant dans une société organisée que dans la société internationale où existent encore beaucoup de délinquants, il est impossible de ne pas appliquer la sanction comme une mesure de dernier recours de son efficacité. »[560]

En Chine, la Constitution et la loi sur l'autonomie régionale des minorités ethniques n'ont pas, à cet égard, spécifié le régime complet de la responsabilité et des sanctions. Cela ne favorise malheureusement ni la mise en œuvre efficace de la loi, ni la réduction des abus de la loi sur l'autonomie régionale des minorités. La situation est donc peu favorable à la réalisation des droits des minorités ethniques. Actuellement le seul document normatif de référence est la « Décision relative à la protection de toutes les minorités ethniques dispersées jouissant de droits égaux » adoptée en 1952. Elle définit clairement certains principes et mesures d'incrimination. Mais ce document peut déjà être considéré comme une antiquité et son utilisation en pratique est très rare[561]. Toutefois, de nombreux cas existent actuellement qui démontrent les besoins opérationnels d'un régime de sanction, par exemple lorsque « l'administration de l'État ne respecte pas ses responsabilités statutaires pour aider les régions d'autonomie des minorités ». En plus de cela, « les agences de l'État n'adoptent pas l'acte administratif d'application qui est requis par la loi sur l'autonomie régionale des minorités ». De même, « il y a un problème d'exactitude lorsque 'acte d'application est adopté par l'organe autonome », lorsque « des contradictions existent entre les règlements

[559]Cf. « *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law* » Edgar Bodenheimer. Traduit par DENG zhenglai, Presse de Université de science politique et de droit, 1999, p. 342.

[560]*Ibid.*, p. 347.

[561]Par exemple, lorsque l'article 6 dit : « Toute minorité qui subit la discrimination, l'oppression ou l'insulte a le droit de poursuivre le gouvernement. Les gouvernements à tous les niveaux en doivent être informés, doivent résoudre les problèmes et saisir les tribunaux à des fins de poursuite, le cas échéent. »

administratifs généraux et règlements autonomes » et lorsque « l'acte administratif d'application d'une administration de l'État viole les intérêts légitimes des minorités », etc.[562]

Le recours au juge dans le cadre d'un litige est l'une des manifestations de sanction qu'on peut provoquer, mais pas la seule. Le processus électoral, le système de rappel démocratique (recall), la durée du mandat, l'examen des documents normatifs, les principes des dispositions concernant les activités du programme de l'organisation d'élection, ils sont tous, parmi d'autres, des sortes de sanctions. Il est possible de les encadrer dans le but d'étendre le régime de sanctions. La légalisation du régime d'autonomie régionale des minorités établit sa propre logique de sanction grâce à la conviction forte du peuple pour lequel ce régime est une condition nécessaire à son fonctionnement normal. L'instauration de formes efficaces de contrainte et l'accès universel à la reconnaissance sociale sont les garanties du fonctionnement normal du régime de l'autonomie régionale des minorités. En effet, un professeur célèbre a dit : « Une première sauvegarde de l'efficacité du système juridique est qu'il doit être accepté par la société. Toutefois, les sanctions obligatoires se présentent seulement comme une protection secondaire et auxiliaire. Un système juridique raisonnable et satisfaisant est celui où la majorité des membres de la société lui obéissent parce qu'il sert leurs intérêts. Il est donc respecté par eux, ou du moins ne provoque pas de sentiments de haine dans leurs cœurs »[563].

§ 3. À la recherche d'une amélioration du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques

Dans la nouvelle période historique, les buts et objectifs du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques sont que les minorités décident elles-mêmes sur les affaires locales. Elles deviennent leurs propres maîtres locaux ce qui contribue à un développement intégratif des peuples minoritaires. On devrait promouvoir « l'esprit humaniste », promouvoir l'interaction diversifiée entre les minorités et les autorités centrales, réveiller la sensibilité et

[562]刘惊海，施文正：《我国民族区域自治法率制度的完善》，《内蒙古社会科学（汉语版）》，2000年第1期。CF. LIU Jinghai et SHI Wenwheng : *Amélioration du régime d'autonomie régional des minorités*, Revue Mongole Inter sciences sociales (Mandarin Edition), 2000 n° 1, p. 11-19.

[563]Cf. « *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law* » Edgar Bodenheimer. Traduit par DENG zhenglai, Presse de Université de science politique et de droit, 1999, p. 353

la conscience des droits et de la démocratie des minorités, laisser l'ordre local surgir spontanément ainsi que perfectionner ce « régime » pour les peuples des minorités et pour les minorités ne pas reconnues comme peuples.

Cette approche relevant d'un « esprit humaniste » pour le développement régional des minorités régit la nouvelle Chine. Les dirigeants chinois ont mis ce principe en avant juste au fameux moment de « la réforme et de l'ouverture économique de la Chine » et la mise en œuvre du principe a pu progressivement avancer. Deng Xiaoping en 1980 dans son article « la réforme du Parti et du système de direction de l'État » avait déjà fait remarquer qu'« il faut donner aux peuples minoritaires une véritable autonomie régionale »[564]. « La vraie autonomie régionale des minorités » dans le contexte moderne devrait répondre aux impératifs suivants : surmonter la suprématie absolutiste du nationalisme, mettre en œuvre pleinement l'autonomie dans les régions des minorités, aider activement les individus minoritaires à atteindre la liberté et mettre en place des droits qui permettent aux personnes de jouir du développement intégral des valeurs axées sur « l'esprit humaniste ». Dans la « Décision du Comité central du Parti Communiste Chinois sur l'amélioration des problèmes du système économique de marché socialiste »[565], « l'esprit humaniste » est confirmé comme un concept scientifique dans le domaine du développement. HU Jintao indique : « Adhérer à 'l'esprit humaniste', c'est l'objectif de parvenir à un développement humain global, à partir des intérêts fondamentaux des peuples pour leurs développements. Et continuer de répondre aux besoins du peuple pour une croissance matérielle et culturelle, de protéger efficacement les intérêts politiques, économiques et culturels de la population de sorte que les fruits du développement profitent à toutes les personnes. »[566] Il s'agit de la demande nécessaire qui vise la construction d'une société modérément prospère ainsi que la construction d'une civilisation communiste.

Une fois que le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques est sur la bonne voie, les interventions étatiques devraient se limiter raisonnablement. Il faut faire jouer pleinement l'autonomie ethnique locale et l'autodiscipline, élargir le domaine des affaires locales, renforcer le pouvoir autonome tout en permettant la mise en œuvre de l'autorité de

---

[564]《邓小平文选》, « *L'Œuvres choisies de Deng Xiaoping* », discours en 18 août 1980.

[565]En Chinois : 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定。

[566]Le discours de Hu Jintao en Session plénière de 3ème comité de 16ème réunion du Parti communiste chinois (PCC).

contrôle et du régime des sanctions dans le cadre l'État unitaire et assurer la meilleure capacité du bon fonctionnement de l'autonomie régionale des minorités. Par conséquent, on peut formuler les propositions suivantes, pour perfectionner le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques : ① Conformément à la Constitution, il faut améliorer et compléter progressivement le système juridique de l'autonomie régionale des minorités au centre. Le système juridique actuel a encore besoin d'être renforcé et mis en œuvre afin de l'adapter à la meilleure réalisation du pouvoir autonome. ② Une vraie réalisation de l'autonomie au niveau des minorités qui devraient gérer pleinement leurs propres affaires dans leurs régions et devenir leurs propres maîtres. Le plus grand défi de ce régime est de savoir comment maintenir la diversité du développement national, adhérer à l'intégration des civilisations diversifiées et promouvoir l'autonomie indépendante des minorités ethniques. Le but du système politique est de promouvoir la réalisation des droits de l'homme. La politique idéale doit être basée sur le caractère des personnes car les individus dans la structure sociale et politique doivent être le but plutôt qu'un moyen. Par conséquent, la participation des personnes minoritaires en ce qui concerne leurs propres affaires locales est le meilleur moyen pour réaliser la performance de l'autonomie. Seules les personnes véritablement concernées doivent pouvoir participer et ainsi les organes autonomes législatifs peuvent avoir une réelle motivation et des cibles légitimes. ③ Il convient de mieux défendre la cohésion de l'État. La plupart des minorités ethniques de la Chine vivent dans les zones frontalières. Beaucoup sont voisines avec d'autres ethnies étrangères[567]. Défendre et améliorer le système de la stabilité ethnique, politique et sociale régionale est propice aux zones minoritaires, destinées à s'opposer au séparatisme ethnique. Ceci permet de renforcer l'unité nationale, ainsi que de garantir sa sauvegarde et contribue en même temps à la stabilité politique et sociale globale du pays[568]. Cet objectif favorise aussi la protection de l'égalité des droits des minorités et des zones ethniques autonomes qui peuvent ainsi promouvoir le développement et le progrès économique et social. ④ Il faut accélérer le développement de l'autonomie locale des minorités. Les problèmes sociaux de la Chine sont indissociables du développement. En raison des contraintes et de l'influence des données historiques, des conditions géographiques défavorables et de nombreux autres facteurs, le niveau de développement économique et social local des minorités ethniques par rapport à ceux qui sont

[567]Par exemple : les minorités d'ethnie coréenne 朝鲜族 au nord-est de Chine et le peuple coréen appartiennent à une même ethnie, tout en vivant des deux côtés des rives de la rivière Yalu 鸭绿江.

[568]吴仕民主编：《新时期民族区域自治制度与法制建设》，民族出版社 2002 年版，第 62 页。WU Shimin (dir.) : *La nouvelle ère du régime régional d'autonomie des minorités ethniques et la construction d'un système juridique*, Presse Ethnique 2002, p. 62.

présents dans l'Est de Chine, est encore relativement faible. Certaines régions éloignées sont très en retard. Afin d'accélérer le développement des provinces de l'Ouest et des régions d'autonomies minoritaires, le gouvernement chinois a commencé en 2000 la mise en œuvre de la « stratégie de développement de l'Ouest ». Il y a 83 départements (bannières) autonomes des minorités qui ont été inclus dans ce plan de développement. En outre, il y a trois préfectures autonomes des minorités jouissant également des politiques préférentielles[569]. Quand l'État élabore le plan de développement économique et social national, il devrait prendre en compte les besoins particuliers de ces territoires minoritaires, en conformité avec les exigences nationales de sorte que les régions d'autonomie des minorités sont inclues dans le plan stratégique. Ceci est une des modalités spécifiques pour aider à promouvoir le développement global des minorités ethniques. ⑤ Un changement du mode de pensée s'impose également. Selon la théorie de Marx « l'Être social détermine la conscience sociale et la conscience sociale l'Être social dans une dynamique productive ». Si diverses unités connexes accroissent la conscience du régime de la région d'autonomie des minorités, le peuple est sensibilisé au régime lui-même et à son fonctionnement plus scientifiquement ce qui favorise une plus grande importance au régime. Cependant, les régions autonomes des minorités ne doivent pas compter seulement sur l'aide de l'État et devraient prendre activement l'initiative. ⑥ Enfin, un Programme de renforcement doit être mis en place. Cela signifie qu'il faut créer un cadre où les personnes participant à la vie publique peuvent discuter des questions de l'autonomie régionale des minorités, en s'inspirant des normes internationales qui ont été conçues pour régler les relations ethniques. Il s'agit donc de concevoir un système pour la protection des droits de la minorité dans le respect de tous les droits de l'homme. C'est cela qui doit devenir comme l'objectif. C'est la compréhension approfondie du régime d'autonomie régionale des minorités qui contribue également à l'amélioration et au développement de la théorie de ce régime.

Après avoir vu l'enjeu complexe de l'autonomie ethnique en Chine, il faut passer dès à présent à la problématique délicate de Taïwan. Sous l'angle du droit des pouvoirs locaux, cette île constitue un cas spécial.

---

[569]参见《中国的民族区域自治》白皮书，2005 年 2 月 28 日。Cf. « *L'autonomie régionale ethnique de la Chine* », Livre blanc, 28 février 2005.

Chapitre 2 : Le cas spécial du régime du pouvoir local à Taïwan

À titre introductif, il convient de donner quelques informations générales sur Taïwan afin de mieux comprendre par la suite son organisation territoriale.

Taïwan est un ensemble d'îles (y compris certaines petites îles voisines associées) situées au Sud-ouest de l'Océan Pacifique et au Sud-est de la Chine. Géographiquement, Taïwan est la plus grande île de Chine ayant 36 193.62 km^2 de superficie. Historiquement, l'île fut d'abord habitée par des peuples dont les premières traces dans l'histoire datent de l'époque du carbone, il y'a de cela 30 000 ans (Homme de Zuozhen). Au fil du temps, l'île a accueilli des peuples côtiers de la Chine continentale. Il s'agit principalement de gens qui ont fui la guerre ou des catastrophes naturelles. La population est finalement composée de 97% de personnes d'une même ethnie (ethnie HAN). Les trois autres pourcents se subdivisent en 14 ethnies différentes[570].

En 1335, l'Empereur et l'autorité centrale de la dynastie YUAN a établi une première institution gouvernante pour inspecter les pouvoirs locaux. Depuis, toutes les dynasties suivantes ont installé leurs propres « organismes »[571] sur l'île. Au début du 17ème siècle (1624), les Hollandais occupèrent la partie occidentale de l'île, mettant fin à l'occupation espagnole sur la partie Nord et Est de l'île en 1642. Ils colonisèrent l'île entière jusqu'à 1661. Les Chinois commencèrent à administrer l'île à la fin du 17ème siècle sous la dynastie MING. Le héros national, le Général ZHENG Chenggong 郑成功 a expulsé les Hollandais et récupéré Taïwan le 1er février 1662. L'Empereur de la dynastie MING lui a délégué l'administration de l'île de manière autonome. Après, le Général ZHENG a déclaré l'indépendance de l'île suite à la chute de la dynastie MING. Sous le règne du 3ème l'empereur KANG XI 康熙 (1662-1722) de la dynastie QING, en 1683, l'armée QING a conquis Taïwan

[570]Ressources sur le site officiel de gouvernement Taïwanais. www.president.gov.tw

[571]Cela dépend les dynasties car chacune installe des organes publics qui lui semblent utiles dans son époque. Il peut s'agir d'un simple organe d'inspection, d'un organe de conseil, ou bien d'une véritable administration locale. Le système local à Taïwan s'est établi petit à petit au cours de l'Histoire.

et a imposé au peuple de changer la coiffure et les vêtements[572 573]. Pour certains, c'est le symbole que « pour la première fois, Taïwan a été officiellement incorporée comme une partie de la Chine »[574]. Taïwan devint la 20ème province de la Chine en 1885[575]. Passée sous colonisation japonaise à partir de la guerre de 1895 jusqu'en 1945 lors de la défaite japonaise durant la 2ème guerre mondiale, l'île fut rendue officiellement à la Chine. Depuis, Taïwan est sans interruption gouverné par la République démocrate de Chine[576]. Cela est confirmé par la Constitution (à Taïwan) et leurs lois organiques[577].

Taïwan hérite donc d'une tradition « d'indépendance » cohérente et constante. Toutefois, juridiquement, les îles de Taïwan n'ont jamais eu une véritable indépendance, toutes les époques confondues. La spécificité d'autonomie dans un sens très large est notamment conditionnée par la géographie du territoire. Autrement dit, on peut considérer que cette « indépendance » n'est proclamée que du côté du pouvoir territorial des îles, sans être reconnue universellement. La question légale du statut de Taïwan en tant que personne morale et souveraine est toujours extrêmement controversée. Selon la position de la République de Chine, c'est un « territoire national indépendant » ou bien au contraire, d'après la République

---

[572]施琅，<舟師抵台湾疏> « 靖海紀事 »，第 51 页。SHI Lang, *Chronique de JING HAI, l'arrivée de l'armée de QING à Taïwan*, p. 51.

[573]C'est une coutume de la dynastie QING à l'époque. Une fois conquit un nouveau territoire, l'armée Qing impose aux peuples de changer leurs coiffures et vêtements pour adopter exactement ceux de l'ethnie « Man », connue par le nom « Mandchou ». En cas d'opposition, c'est la décapitation. 周明峰 , « 台湾简史», 前卫出版社 1994，第 43 页。 ZHOU Mingfeng, *Une brève histoire de Taïwan*, Maison d'édition qianwei, 1994, p. 43.

[574]朱柏松，<清據時期台灣之開發及其土地制度>， «法學叢刊» , 2005(50:3 期)。ZHU Baisong, *L'exploitation et le régime de terre à Taïwan pendant la Dynastie QING*, China Law Journal. 2005, n° 3, p. 1-32.

[575]Il était d'abord intégré comme un département de la province Fujian et a ensuite obtenu son statut de « province » en 1885. Cependant, sous l'ancien régime de la Dynastie Qing, les îles étaient administrées par un préfet délégué du pouvoir central ce qui signifie qu'une autonomie relative a pu être conservée. A cette période, les impôts sont effectivement moins lourds qu'en Chine continentale alors que les lois et les institutions juridictionnelles chinoises générales s'y appliquent. 戴炎辉，1979，清代台湾之乡治。台北：聊经。

[576]戚嘉林《台湾史》. 台北市: 海峡学术出版社. 2007 年. QI Jialin, *L'Histoire de Taïwan*, Taibei, Détroit Académique Presse, 2007.

[577]Quant à l'histoire de la Constitution de Taïwan, il faut préciser que la Constitution de la République de Chine était entrée en vigueur en 1922. Mais une nouvelle Constitution a été adoptée le 25 décembre 1946 et promulgué le 1er janvier 1947 par l'Assemblée nationale du gouvernement nationaliste de Tchang Kaï-chek à Nanjing. C'est ce texte qui se trouve à l'origine de la Constitution de Taïwan bien qu'il soit entré en vigueur le 25 décembre 1947 sur le territoire de la Chine entière. A la suite de la grande émigration en 1949 de la Chine à Taïwan, le gouvernement réfugié à Taïwan conservait cette Constitution qui est applicable jusqu'à aujourd'hui.

La Constitution de Taïwan se compose de 175 articles répartis en 14 chapitres. Parmi les concepts forts de cette Constitution on trouve l'idée selon laquelle « la souveraineté appartient aux peuples » et la garantie des droits de l'homme et de la liberté au profit des citoyens. Le système de gouvernement se divise en cinq branches de pouvoirs séparés, allant de l'échelon du gouvernement central aux collectivités territoriales suivant le principe selon lequel il convient de trouver une division équilibrée entre pouvoir central et pouvoir local et entre l'autonomie des politiques nationales et fondamentales. Depuis son origine, elle a fait l'objet de sept révisions.

Populaire de la Chine (RPC), c'est une « province de la Chine » sous son autorité. Les revendications internationales restent dans le même état ce qui a pour conséquence que le statut de Taïwan reste équivoque. Il s'agit cependant d'une question significative non seulement sur le plan du droit international, mais également en droit interne (au niveau de la Constitution et de la législation organique de ces deux « pays »)[578].

Dans les faits, la souveraineté sur Taïwan est exercée par la République de Chine dans la mesure où cette dernière fut à l'origine un État effectif et le successeur légal de l'Empire QING. Ensuite cette République a dû se réfugier à Taïwan en 1949. L'île dispose de tout ce qu'il faut pour être qualifié d'« État » : un drapeau national, un emblème national, un hymne national, une constitution et des lois, des institutions publiques, etc. Le gouvernement de la République de Chine avait été reconnu par l'ONU et les États-Unis comme l'un des cinq membres permanents du conseil de sécurité de l'ONU jusqu'au 25 octobre 1971[579]. Entre temps, la Chine continentale et le Parti Communiste avait l'ambition de réunir Taïwan depuis la période de Mao jusqu'à nos jours[580]. Préalablement à l'ouverture de toute relation diplomatique avec un État tiers, la République Populaire de Chine exige la reconnaissance du principe « d'une seule Chine ». Étant donné le poids politique et économique de la Chine continentale et l'intérêt des États tiers d'établir des échanges commerciaux, ces derniers soutiennent explicitement ce principe. Il faut savoir au contraire que depuis 1949, que Taïwan soit un État ou non, la République de Chine réclame qu'elle et la province Taïwan constituent deux Chines (RDC et RPC), partageant exactement le même territoire. Actuellement, la situation reste ambigüe et elle ne devrait pas changer dans l'immédiat.

Nous étudierons premièrement les aspects généraux des pouvoirs locaux taïwanais (Section 1) et puis nous approfondirons son fonctionnement concret sous le régime (Section 2).

---

[578]Historiquement, les principaux habitants de Taïwan ont l'héritage de la culture millénaire de la Chine, de l'ethnie Han. Les taïwanais utilisent même encore les anciens caractères chinois qui étaient simplifiés pendant la période de gouvernance de Mao en Chine continentale. Paradoxalement, il faut avouer que la culture chinoise est davantage conservée sur l'île que sur le continent. Cela est aussi une des raisons pour laquelle Taïwan médite sa propre et unique « identité chinoise ».

[579]Le gouvernement de la RPC fut admis à représenter la Chine à l'ONU à partir du 25 octobre 1971 (cf. la Résolution 2758 de l'Assemblée générale des Nations-Unies).

[580]D'après le Parti communiste, cette récupération de Taïwan doit se faire « de la manière la plus pacifique possible, mais n'excluant pas l'emploi de moyens non-pacifiques en cas de déclaration d'indépendance » (cf. Loi anti-sécession de 2005).

Section 1 : Le pouvoir local taïwanais – le contexte général

Le pouvoir local taïwanais émerge réellement à partir de la République de Chine. Dans la société féodale et impériale, ce pouvoir s'étendait seulement de manière locale de la puissance impériale et n'avait pas de statut juridique. Bien qu'ayant certains avantages géographiques (situation insulaire) et faisant preuve d'une certaine autonomie, il n'avait pas de reconnaissance juridique. La République de Chine a renversé la monarchie au début du XXème siècle. En plus de cela, elle introduisit une nouvelle doctrine : la démocratie et les droits de l'homme. Et à partir de ce moment-là, la recherche d'un nouveau régime adapté en Chine commença. Le Parti « Guomindang » qui était le leader du gouvernement Chinois avait confirmé l'existence d'un pouvoir local et n'a jamais cessé de chercher une solution[581]. Ici, dans cette section, nous nous concentrons sur l'étude théorique de pouvoir local de Taïwan et son régime local. Un premier paragraphe s'intéresse à la naissance et à l'évolution du régime local à Taïwan et un second à la configuration générale de la relation entre le pouvoir central et le pouvoir local.

§ 1. La naissance et l'évolution du régime local à Taïwan

Le pouvoir local trouve depuis 1947 son fondement dans la Constitution taïwanaise. L'articulation cohérente du régime local a également passé plusieurs étapes jusqu'au régime actuel. Comme le vieux proverbe le dit, « Rome ne s'est pas construite en une journée ». Alors pour mieux comprendre ce pouvoir, il faut revenir sur sa naissance et son évolution.

---

[581]胡春惠：《民初的地方主义与联省自治》，2011 年，中国社会科学出版社，第 111-115 页。HU Chunhui, *Du localisme et de l'autonomie des unions-provinces de la République de Chine*, 2011, Chine Sciences sociales Presse, p. 111-115.

邵春霞、彭勃，《论中央集权与地方分权》，《学习与探索》1996 年 第 5 期。SHAO Chunxia et PENG Bo, *L'analyse de la centralisation et de la décentralisation*, Revue 'l'étude et l'expoire', n° 5, p. 79-83.

1. Évolution historique du régime local

Les systèmes politiques et les organismes autoritaires du gouvernement se sont logiquement transplantés de la Chine continentale à Taïwan suite à la chute du Parti Guomindang en 1949. C'est donc sur les îles que la Constitution de la République de Chine a continué à être exécutée[582]. La Constitution de 1947 consacre un régime du pouvoir local à partir du « principe de l'autonomie locale ». C'est-à-dire qu'elle précise que la « province » (échelon supérieur) et le « département » (échelon inférieur) sont des entités autonomes. Ces entités élaborent leurs normes autonomes par leurs propres assemblées et représentants du peuple selon la loi organique portant règles générales de l'autonomie des provinces et département [583] (5 avril 1950) et gouvernent leurs territoires locaux eux-mêmes. Cette autonomie locale se fonde sur la répartition claire de la législation entre celle qui émane de l'autorité centrale et celle qui adoptée au niveau local. Le pouvoir des collectivités autonomes locales est effectivement beaucoup plus étendu que dans un système centralisateur. Les pouvoirs locaux sont des personnes publiques (organismes autonomes) qui gèrent leurs propres affaires locales. Ils ne sont donc pas des organismes représentatifs ou agences du gouvernement central[584]. De ce point de vue, le régime local à Taïwan est un régime bien particulier dans l'immense nation chinoise.

---

[582]Cette Constitution a été promulguée et puis exécutée par l'Assemblée Nationale du gouvernement Nanjing en 1947. Ici nommée « la Constitution 1947 ».

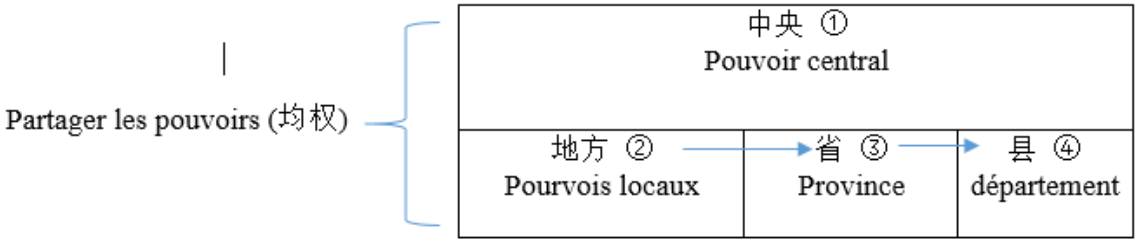
[583]省县自治通则. Les règles générales de la province et du département. C'est une loi organique relativ collectivités territoriales. En 1949, le « Guomindang » se retira à Taiwan. Avant cela, le peuple de Taiwan a eu un fort désir d'autonomie gouvernementale (à cause d'une longue période de colonisation japonaise). Cette situation ne laisse pas au « Guomindang » d'autre choix que de répondre aux exigences de l'autonomie des peuples, afin de retrouver le soutien du public. Pourtant, à l'époque, le public ne pouvait se faire entendre que par le sénat provincial qui est un organe consultatif sans véritable pouvoir. En juillet 1948, au 5ème Congrès du Sénat provincial, le sénateur HAN Shiquan 韩石泉 propose de demander au législatif Yuan de rédiger « Les règles générales de la province et du département », selon la Constitution de 1946 qui prévoit que « l'assemblée populaire des provinces organisée par la Province, élabore la loi sur l'autonomie provinciale », selon les « règles générales de la province et du département ». Ainsi, la Province a mis en place le sénat provincial et les membres du sénat provincial sont élus au suffrage direct ». Mais cette disposition n'est que sur le papier et n'a jamais été réellement mise en pratique. Les règles générales de la province et du département n'ont jamais été entrées en vigueur, ces règles ont quand même influencées considérablement les lois pertinentes.

[584]曾宪义，《台湾法概论》，人民大学出版社 2007 年版，第 31 页。ZENG Xianyi, *Introduction des lois taïwanaises*, Maison d'édition de l'Université de Renmin, 2007, p. 31.

La Constitution 1947[585] vise dans ses chapitres 10 et 11 respectivement les « pouvoirs des gouvernements du centre et locaux » et le « régime de gouvernement local ». Elle affirme dans ce dispositif que le régime local de Taïwan doit être autonome de plein droit. Précision que la Constitution a recours à la technique d'énumération des compétences exclusives nationales, provinciales et départementales. Dans ce contexte, les articles 109 à 128 concernent les pouvoirs locaux[586]. En 1950, le « Programme de la mise en œuvre de l'autonomie locale en faveur des différentes collectivités locales dans la province de Taïwan »[587] a été promulgué par le nouveau gouvernement taïwanais (en fuite depuis la Chine

[585]La Constitution de 1947 est constituée de 14 chapitres et 175 articles au total. Elle est influencée par la conception américaine et principalement composée de trois grandes parties : la charte de la liberté (Constitution of Liberty) qui comprend les droits des citoyens, la charte de l'organisation gouvernementale (Constitution of Government) qui décrit le fonctionnement du Gouvernement et la charte de la souveraineté (Constitution of Sovereignty) qui comporte les procédures de révision constitutionnelle et concrétise d'autres aspects de la souveraineté du peuple. Selon cette Constitution, la République de Chine est un État non fédéral d'autonomie locale. 杨敏华，中华民国宪法释论，台北：五南出版公司，2002. YANG Minhua, *Théorie explicative constitutionnelle de la Constitution de la République de Chine*, Taibei : Publishing Company Wu Nan, 2002.

[586]



Les pouvoirs de centre et de local : ① les pouvoirs centraux : la législation et l'exécution sont tout à pouvoir central dont un total de 13 domaines (l'article 107 de la Constitution) ; ② les pouvoirs partagés par centraux et locaux : la législation et la mise en œuvre sont distinctement appartiennent de pouvoir central, ou délègue à pouvoir provincial à l'exécution donc d'un total de 20 domaines (l'article 108 de la Constitution) ; ③ les pouvoirs locaux : la législation et l'exécution sont tout aux pouvoirs locaux, y compris deux niveau – la province et le département, dont d'un total de 12 domaines (l'article 109 de la Constitution) ; ④ les pouvoirs spéciaux de département : la législation et la mise en œuvre sont à pouvoir départemental, dont d'un total de 11 domaines (l'article 110 de la Constitution).

[587]En Chinois : 《台湾省各县市实施地方自治纲要》 。 Il s'agit de la norme d'application administrative et exécutive du gouvernement central pour promouvoir l'autonomie locale en 1950 à Taiwan. Le 5 avril 1950, l'exécutif Yuan a officiellement approuvé l'idée d'après laquelle la province de Taiwan peut organiser l'autonomie locale par la voie exécutive. Le gouvernement provincial de Taiwan sera divisé en cinq villes administratives et 16 départements sous l'autorité Yangmingshan. Cette autorité met en place les organes autonomes ainsi que le système électoral. En revanche, ce programme n'avait qu'une nature juridique réglementaire en matière d'administration autonome. Pour une consécration législative, il faut attendre jusqu'en 1994 avec la promulgation de la « loi d'autonomie provinciale et départementale ». Avec la « loi sur le régime local » de 1999, elles sont désormais les sources juridiques principales portant dispositions du régime local. La juridiction départementale se relève directement au gouvernement central.

薛化元，2001，〈戰後臺灣地方自治體制的歷史變遷〉，《國史館館刊》，32：17-35。XUE Huayuan, *Les changements historiques du régime de l'autonomie locale après la guerre civile*, Revue 'Académique de l'Histoire nationale', 2001, n° 32, p. 17-35.

continentale après sa défaite lors la guerre civile en 1949, formé par le Parti « Guomindang »). Le programme est approuvé par l'exécutif Yuan 行政院, une institution très importante du Parti « Guomindang ». D'après la théorie de l'État du fondateur de la République de Chine, M. Sun, il y a cinq pouvoirs fondamentaux : le pouvoir administratif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, le pouvoir d'examen et le pouvoir de contrôle. Le gouvernement se compose par conséquent en cinq branches qui sont dirigées par le président de l'État. L'exécutif Yuan correspond à la branche de gouvernement (administrative). En effet, selon l'article 53 de la Constitution, l'exécutif Yuan est l'organe suprême administratif du pays et exerce les pouvoirs conférés par la Constitution. Cette institution joue un rôle important en droit taïwanais des collectivités territoriales (voir l'annexe 3). Elle ne mettait pas en pratique les principes de la Constitution de 1947 puisque le pays étant en période de guerre civile cette Constitution n'a pas pu être réellement appliquée[588]. Ce « programme » traitait simplement les collectivités locales comme des organes administratifs inférieurs du gouvernement central ce qui correspondait à un régime déconcentré. Taïwan entrait dans sa longue ère « d'autonomie inconstitutionnelle »[589]. Cette situation durera jusqu'à la 2ème modification de Constitution en 1992.

Le 27 mai 1992, la 1ère réunion provisoire de la 2ème session de l'Assemblée nationale a adopté la révision de la Constitution de 1947 en ajoutant les articles 11 à 18. Parmi eux, c'est l'article 17 qui s'intéresse au régime local. Selon cet article, le régime local ne doit plus être limité par la loi organique portant règles générales d'autonomie aux provinces et départements. Les parlements des « provinces » et « départements » disposent désormais du pouvoir législatif. L'exécutif Yuan est l'organe de contrôle de l'autonomie provinciale. Conformément à cet article, le législatif Yuan 立法院 a adopté en 29 juillet 1994 la loi

[588]Il faut préciser qu'historiquement parlant, c'est une période très particulière. Le gouvernement du Parti « Guomindang » a mis en place la Constitution pendant la guerre civile en 1947 (la guerre civile dure de 1945 à 1949). Il s'est ensuite réfugié à Taïwan en 1949 et a monopolisé cette île. Plus tard, il s'est présenté comme représentant la République de Chine et a revendiqué la Chine entière. Tchang Kaï-chek a continué à gouverner l'État sur le fondement des « Clauses spéciales pendant la période guerrière » de sorte que la Constitution de 1947 n'a jamais réellement appliquée. Jusqu'en 1992, Taïwan était non seulement le seul territoire de l'État chinois de la République de Chine, mais se concevait également comme la province Taïwan sous le règne de la « Dynastie Tchang » et du « Guomindang ». Donc l'État (taïwanais) et la province (taïwanaise) partagent exactement le même territoire. C'est sur le même territoire que s'exercent à la fois le pouvoir central et le pouvoir local (pouvoir provincial).

589王英律：《台湾地区政治体制分析》，九州出版社 2010 年版，第 275 页。WANG Yinglv, *L'analyse du régime politique de Taïwan*, Maison d'édition Jiuzhou, 2010, p. 275.

d'autonomie provinciale et « la loi sur l'autonomie des municipalités au rang provincial[590] ». Le principe d'autonomie locale reprenait sa place dans le régime local de Taïwan[591]. Lors de la mise en œuvre de ces deux lois, un nouveau chapitre dans le développement du régime local a été ouvert. Cela annonce la fin de l'histoire de l'autonomie locale sur le fondement d'un décret administratif. L'autonomie locale a été enfin rehaussée parmi les sources du droit ce qui lui confère une autorité juridique plus importante[592]. Mais cela a également apporté de nouveaux problèmes qui concernent notamment l'autonomie provinciale.

D'après la loi organique portant règles générales d'autonomie dans les provinces et départements[593], la province considérée comme personne morale dispose d'un parlement provincial comme organe législatif et d'un gouvernement provincial comme organe administratif qui exécute en l'autonomie les lois adoptées par l'organe législatif provincial[594]. Néanmoins, la confusion territoriale générées autours des concepts de « Province Taïwan » et de « Pouvoir central », les incertitudes concernant l'attribution et la limitation des pouvoirs conférés à la fois à la « Province Taïwan » et au « Pouvoir central », l'articulation du statut et de la fonction réels de la « Province Taïwan » posaient des problèmes qui devaient être clarifiés et définis dans le nouveau régime local[595]. Comme ces problèmes sont devenus de

---

[590]Il faut savoir que le statut dit « municipalité spéciale » par les politiciens taïwanais correspond au statut d'une grande ville qui n'a pas le même statut et niveau d'une province. Pour être plus cohérent, nous choisirons le terme « municipalités de rang provincial ».

[591]王英律：《台湾'精省'工程改革及其政治影响争议》，《重庆社会主义学院学报》2011 年第 4 期。WANG Yinglv, *L'influence politique et sa controverse sur le projet de réforme dit « simplification de la province »*, Journal of Chongqing Institute of Socialism, 2001, n° 4, p. 32-35.

[592]黄锦堂：《地方自治法治化问题之研究》，复旦出版社股份有限公司 1995 年版，第 10 页。HUANG Jintang, *Recherche sur la légalisation de l'autonomie locale*, Fudan University Press Ltd., 1995, p. 10.

[593]Voir la partie 1ère titre I chapitre 1 § 3 de cette thèse. Puisque la République de Chine à Taiwan était en état d'urgence quasi permanent (de 1949 à 1987, donc 38 ans au total), l'autonomie locale de Taiwan n'a pas eu de consécration normative du législatif Yuan et a été attribué volontairement au domaine réglementaire par le gouvernement provincial de Taiwan. En effet, les élus des deux niveaux d'autorité locale dit « autonomes », auraient été incapables d'assurer l'administration conformément à la loi. Après 83 ans (donc en 1994), le législateur de la République de Chine, a finalement révisé cette situation. L'autonomie et les élections locales par suffrage ont enfin (après 40) une base juridique effective et légale. Comp. aussi sur le site du ministère de l'intérieur, direction « loi et régulation » : www.moi.gov.tw/

[594]Dans la loi organique portant « règles générales d'autonomie aux provinces et départements », le Chapitre 1, article 2 confirme la nature juridique de « personne morale » de la province et du département. L'article 5 précise que les deux niveaux de province et département mettront en place leurs organes législatifs. Le chapitre 3 articles 12 à 16 précisent que les pouvoirs locaux sont compétents pour les affaires locales. Le chapitre 4 articles 17 à 42 donnent des précisions sur l'organisation institutionnelle des pouvoirs locaux autonomes. V. Ministère de l'intérieur, direction « loi et régulation » : www.moi.gov.tw/

[595]On se rappelle que le gouvernement « Guomindang » s'est réfugié à Taïwan et que son réel territoire est seulement cette île. Par conséquent le pouvoir central n'est appliqué qu'à Taïwan (même si formellement dans tous les documents et les lois ce pouvoir central s'applique officiellement à la Chine entière, y compris Taïwan). Le pouvoir local de la province de Taïwan (une petite province par rapport aux autres provinces de

plus en plus évidents, une simplification du système provincial était devenue obligatoire. À la fin de l'année 1996, pendant le Congrès du développement national, « l'Assemblée nationale » a ainsi convoqué des réunions le 5 mai 1997 pour la 4ème fois en vue de la révision constitutionnelle. Puis, le 17 juillet de la même année, le 11ème article additionnel à la Constitution a été validé. Conformément au 9ème aliéna de cet article, le pays garde à l'échelon provincial le Gouvernement provincial et le Conseil consultatif provincial. Le président des députés provinciaux et les députés du Conseil consultatif provincial sont désignés par l'Exécutif Yuan et nommés par le Président de République de Chine. L'élection provinciale au suffrage appartient désormais au passé. À partir de ce moment, la « Province » n'est plus une personne morale représentant l'autonomie locale ; au contraire, son autonomie est récupérée par le pourvoir central. Sur la même base, le 18 octobre 1998, les « Règlements provisoires sur le fonctionnement et les actions du gouvernement de la « province de Taïwan » et sa restructuration organisationnelle a été [596] validée dans le cadre de la 3ème lecture du « législatif Yuan ».

Le 25 janvier 1999, la Loi sur le régime local[597] est entrée en vigueur et a remplacé les anciennes lois. Selon cette loi, les pouvoirs locaux jouissent de leur nouveau statut juridique en tant que « collectivités territoriales » ainsi que de larges compétences autonomes. En revanche, la « Province » n'est plus considérée comme une collectivité territoriale. Ce sont les municipalités au rang provincial, le département (ville départementale), la communauté des communes (communes/villes urbaines) qui jouissent de cette autonomie locale. Depuis cette période, le système juridique de Taïwan s'est enfin formé et stabilisé. La « Loi sur le régime local » est considérée comme la base juridique du régime local à Taïwan. Avec elle, le développement du régime local de Taïwan est entré dans une nouvelle ère[598].

---

toute la Chine, à savoir les provinces qui ne sont pas réellement sous le contrôle de la République de Chine) dispose de pouvoirs d'autonomie attribués par la loi organique portant « règles générales de l'autonomie aux provinces et département ». Les deux niveaux de pouvoir central et de pouvoir local s'exercent dans les faits sur un même territoire : Taïwan. L'État et une province autonome coïncident territorialement.

[596] En chinois : 台湾省政府功能业务与组织调整暂行条例，简称精简条例. L'abréviation : « Règlements provisoire de 1998 » est un décret de l'administration centrale.

[597]En chinois: 地方制度法。 « Local Government Act » Annexe 5.

[598]黄錦堂，1999，「地方制度法重大問題之研究」，研考雙月刊，第 23 卷第 3 期。HUANG Jintang, *Les questions importantes sur la recherche de la Loi sur le régime local,* Revue bimensuelle « Recherche », Vol. 23, n ° 3, 1999, p. 42-51.

2. Le contenu significatif du régime local

Pendant la mise en œuvre du régime local à Taïwan, avec le développement de la société, ce régime local a également connu une série d'évolutions, particulièrement en ce qui concerne les aspects suivants : la modification des collectivités territoriales (2.1), la mise en place des normes locales (2.2) et la modification du territoire administratif local (2.3).

2.1 La modification des collectivités territoriales

Les principales catégories de collectivités territoriales ont été changées plusieurs fois pendant la durée de la mise en œuvre du nouveau régime local taïwanais. Au début, la Constitution de 1947 avait établi deux échelons de collectivités territoriales, à savoir la « province » (省 Sheng) et le « département » (县 Xian). Pourtant, le décret portant « sommaire de la mise en œuvre du régime de l'autonomie locale des départements et des villes départementales[599] »[600] adopté en 1950 ne mentionnait pas l'autonomie provinciale. Par conséquent, l'échelon de la province n'était pas compris parmi les collectivités territoriales officielles. Ensuite, en juillet 1967 et en juillet 1979, les deux grandes villes « Taibei 台北 » et « Gaoxiong 高雄 » ont également été soumises directement au pouvoir central donc à l'autorité « Guomindang »[601]. Ces deux municipalités se trouvent désormais au même niveau que la province. Pour cette raison, les deux grandes villes de « Taibei » et « Gaoxiong » n'ont pas été classées parmi les collectivités territoriales autonomes. Des modifications sont de nouveau intervenues pendant les années 1990. La 2ème révision constitutionnelle de 1992 a repris le régime local conçu par la Constitution de 1947. Elle est à l'origine de « la loi sur l'autonomie des provinces et départements » et de « la loi sur l'autonomie des municipalités au rang provincial » qui ont été adoptées en 1994. Ce dispositif admet juridiquement que « la province », « la municipalité au rang provincial », « les départements et villes

[599]La ville départementale jouit du même statut que le département. Elle est souvent la ville capitale du département ou la grande ville dans le département.

[600]En Chinois : 《台湾省各县市实施地方自治纲要》。 Ce sommaire est le le texte exécutif de base du gouvernement de Taiwan de 1950 relatif à l'autonomie locale. C'est un décret.

[601]王英津：《台湾地区政治体制分析》，九州出版社 2010 年版，第 275 页。WANG Yinglv, *L'analyse sur le régime politique de la province de Taïwan*, Maison d'édition des neuf continents, 2010, p. 275.

départementales », « les associations des communes et les communes/villes urbaines » sont des personnes morales relevant du régime local. On remarque que deux catégories de collectivités, à savoir les municipalités au rang provincial ainsi que les communautés des communes et les communes/villes urbaines ont été ajoutées par rapport la Constitution de 1947. Mais selon les « règlements provisoires de 1998 », la « province » n'était de nouveau pas considérée comme une entité administrative jouissant d'un pouvoir réel. Elle n'était pas non plus une collectivité locale d'autonome puisqu'elle s'était transformée dans une agence de l'État alors que les organes provinciaux ont été rationalisés ou abolis[602]. En janvier 1999, le législatif Yuan a adopté « la loi sur le régime local ». A ce moment, les deux anciennes lois sur l'autonomie sont abrogées. Dans le nouveau régime local, les pouvoirs locaux se présentent désormais en trois échelons qui sont « la municipalité au rang provincial », « le département et la ville départementale » ainsi que « la communauté des communes et la commune/ville urbaine ». En même temps, la « province » n'y figure plus mais reste une personne morale équivalente à l'échelon du « ministère de l'intérieur »[603].

2.2 La mise en place des normes locales

D'après « la loi sur le régime local » du 25 janvier 1999, les collectivités territoriales ont le droit d'adopter trois types de règles autonomes[604] : a) des règles d'organisation interne (自律规则 Zi lu gui ze) qui sont des règles visant les membres de l'organe délibérant et qui n'ont donc aucun effet juridique externe puisqu'elles n'affectent pas la population locale. Il s'agit de « règles disciplinaires », de « règles du débat », de « règles de la procédure », etc. ; b) des règles d'administration locale[605] (自治法规 Zi zhi fa gui) qui mettent en œuvre le pouvoir

---

[602]张伟栋："'精省' 对台湾政局的影响"，《统一论坛杂志》1999 年第 1 期。ZHANG Weidong, *L'impact de 'la simplification de la province' sur la situation politique à Taiwan*, Journal Forum unification, 1999, n° 1, p. 38-40.

[603]曾宪义：《台湾法概论》，人民大学出版社 2007 年版，第 35 页。ZENG Xianyi, *Introduction du Droit taïwanais*, Presses de l'Université Renmin, 2007, page 35.

[604]施正锋：《台湾政治构建》，前卫出版社 1999 年版，第 120 页。SHI Zhengfeng, *La Construction de la politique Taïwanaise*, Maison d'édition Qianwei, 1999, p. 120.

[605]Ces règlementations autonomes locales se subdivisent en deux types : l'arrêté autonome (自治条例) et la délibération autonome (自治规则). La délibération autonome est le type d'acte qui a quatre caractéristiques : la décision des pouvoirs locaux s'insère dans le cadre des compétences transférées par la loi et les règlements nationaux, elle vise la création, la suppression ou la limitation de droits et obligations des habitants des collectivités territoriales, elle s'intéresse à l'organisation des collectivités territoriales et de leurs entreprises chargées de service publics et elle décide d'autres choses importantes qui relèvent de l'intérêt local. L'arrêté

d'autonomie locale dans le domaine des affaires locales ; c) des règles d'exécution sur délégation de l'État[606] (委办规则 Wei ban gui ze) qui permettent de mettre en œuvre au plan local des directives dans des domaines de compétences qui relèvent de l'État. En termes d'hiérarchie, ces règles se présentent de la manière suivante : les règles d'organisation interne ne sont pas valides si elles sont contraires à la Constitution, aux lois, aux règlements étatiques et aux règlements issus des autorités autonomes supérieures. Les règles d'administration locale ne sont pas valides si elles sont contraires à la Constitution, aux lois, aux règlements d'application de la loi et aux règlements locaux supérieurs. Les règles d'exécution sur délégation de l'État ne sont pas valides si elles sont contraires à la Constitution, aux lois et aux règlements étatiques[607].

L'article 25 de « la loi sur le régime local » de 1999 dispose que trois catégories de collectivités territoriales, à savoir les municipalités au rang provincial, les départements et les villes départementales ainsi que les communautés des communes et les communes/villes urbaines[608] élaborent leurs propres règlementations autonomes locales conformément à l'autorisation de la Constitution, des lois et des règlementations supérieures. Cet article affirme expressément le pouvoir délibérant des collectivités territoriales et leur statut de « collectivité délibérante ». Ce fait est précisé pour la première fois par rapport aux régimes juridiques précédents. Cette loi sur le régime local est donc un grand progrès dans le domaine du régime local, non seulement en ce qui concerne la mise en œuvre de l'autonomie locale[609], mais également quant au développement du pouvoir normatif des pouvoirs locaux.

---

autonome est le type d'acte normatif publié et émis par les autorités exécutives locales et les organes administratifs locaux conformément à leurs pouvoirs statutaires ou réglementaires autonomes. Ils exécutent les délibérations, autonomes applicables aux entreprises de service public. Ces règlementations les actes d'autonomie locale par excellence et constituent le noyau du pouvoir normatif local.

[606]Ce sont des règles adoptées à l'échelon local mais qui sont conditionnées à la fois par le pouvoir légal et les actes règlementaires du pouvoir central qui les fait exécuter à travers les collectivités locales.

[607]薄庆玫：《地方政府与自治》，五南图书出版社股份有限公司 2001 年版，第 263 页。BO Qingmei, *Le pouvoir local et l'autonomie*, Wunan Book Publishing Co.Ltd., 2001, p.263.

[608]Les départements et les villes départementales se situent au même niveau (deuxième échelon à dans l'organisation des collectivités territoriales et se ressemblent par leur taille, leur population etc. Néanmoins ils ne sont pas juridiquement identiques. La même affirmation vaut pour l'opposition des communautés des communes et des communes/villes urbaines.

[609]蔡茂寅：《地方自治之理论与地方制度法》，学林文化事业有限公司 2003 年版，第 95 页。CAI Maoyin, *La Théorie de l'autonomie locale et la loi du régime local*, Xuelin Publications Ltd., 2003, p. 95.

Cette loi comporte des chapitres spéciaux concernant les règlementations locales et procède à des descriptions plus détaillées. Depuis lors, les normes locales sont fondées sur un véritable droit sur l'autonomie locale. En définitive, cette loi n'a pas seulement fait progresser l'autonomie locale au sens matériel, mais a également contribué sur le plan de la forme de donner une assise législative à cette spécialité juridique.

2.3 La modification du territoire administratif local

Une version révisée de « la loi sur le régime local » a été adoptée le 3 avril 2009 après trois relectures parlementaires. Une nouvelle disposition met en place la catégorie de la municipalité au rang provincial qui résulte de la fusion des départements et des villes départementales[610]. Sur ce fondement, le ministère de l'intérieur a adopté immédiatement l'arrêté de fusion qui a été également approuvé par « l'exécutif Yuan ». Ainsi le « département de Taibei 台北县 » a fusionné avec sa ville chef-lieu ce qui a eu pour effet de créer une nouvelle grande ville, la municipalité « Xinbei 新北 Quatre fusions sont intervenues entre départements et leurs villes chefs-lieux, à savoir la municipalité « Taizhong 台中 », la municipalité « Tainan 台南 », la municipalité « Gaoxiong 高雄 », en comptant de nouveau la capitale de Taïwan « Taibei 台北 ». Au total cinq nouvelles municipalités au rang provincial ont vu le jour. Ces cinq municipalités au rang provincial sont appelées les « cinq villes spéciales ». Cette façon de fusionner les départements et leurs chefs-lieux a profondément modifiée la carte territoriale et a fait évoluer significativement le régime local.

À propos de la modification du territoire administratif local, le ministère de l'intérieur a déjà adopté en 1983 son « Arrêté sur la délimitation de la 'province (grande ville)' et du

[610]À partir de 2009, le gouvernement central de Taïwan a commencé son enquête pour réorganiser le territoire. Cinq grandes villes résultent de la fusion des départements et des villes départementales chefs-lieux qui englobent 60% de la population taïwanaise. Ces cinq grandes villes avaient besoin d'un nouveau statut. En effet, le 25 décembre 2010, le nouveau statut sur les « municipalités au rang provincial » est entré en vigueur, confirmé dans l'article 4 de la loi du régime local.

尹茂祥："台湾县市合并升格的历程及影响"，《台湾工作通讯》2009 年第 8 期。YIN Maoxiang, *La mise en œuvre et l'impact des fusions de villes de Taiwan avec les départements*, Revue 'Taiwan Communication et Travail', 2009, n° 8, p. 31-32.

‘département (ville départementale)’ ». L’article 3 de cet arrêté précise : « Les provinces, les grandes villes, les départements et les villes doivent renégocier les frontières de leurs territoires administratifs dans les cas suivants : ① quand l’ancienne frontière administrative n’est pas assez claire, ② quand l’ancienne zone administrative a été modifiée, ③ quand des nouvelles zones administratives ont été créées, ④ quand l’ancienne zone administrative a mal coïncidé avec le terrain naturel ce qui a pour effet d’entraver la circulation quotidienne, ⑤ quand l’ancienne frontière présente un tracé inadapté ou quand l’ancienne zone administrative présente une discordance topographique et ⑥ quand l’ancienne zone administrative est trop étroite ou entrave la circulation ». Sur le fondement de ces six conditions possibles, l’arrêté fixe les méthodes de rectification, d’échange, de division ou bien de fusion du territoire pour adapter la zone administrative, en prenant en compte plus particulièrement certains critères, à savoir notamment les données géographiques locales, la gestion administrative locale, les populations locales, la circulation locale, l’industrie locale et la construction locale.[611].

Par ailleurs, le décret portant sommaire de la mise en œuvre du régime d’autonomie locale pour les départements et les villes départementales de 1950[612] comportait déjà des dispositions relatives aux modifications du territoire administratif local. L’article 8 de cet instrument précise : « La décision relative à la création d’une ville départementale, à sa suppression ou à une modification de son territoire doit être examinée par le Conseil provincial du gouvernement provincial. Elle doit ensuite être soumise à l’exécutif Yuan pour approbation ». En ce qui concerne la délimitation des villes qui ont été rattachées aux départements ou aux communautés des communes, l’article 9 dispose : « La zone administrative des villes départementales/rurales/urbaines doit être divisée en prenant en compte la répartition de la population, l’environnement naturel, la situation économique, le mode de vie et les conditions de circulation ». Enfin, l’article 10 dispose : « La décision relative à la création de villes rurales/urbaines, à leur suppression ou à la modification de leur territoire doit être examinée par le conseil du gouvernement départemental. Ensuite, elle doit être soumise au gouvernement provincial ». Ainsi, les principes pour la délimitation administrative des communautés des communes (乡 Xiang) et des communes (镇市 Zhenshi), qui dépend de la démographie, de l’économique, de la culture, du transport et de

[611]吴卫生：“中国台湾地区行政区划研究”，《江汉论坛》2004 年第 9 期。WU Weisheng, *La recherche de la division administrative dans la province de Taiwan de Chine*, Revue ‘forum Jianghan’, 2004, n° 9, p. 28-31.

[612]En Chinois : 《台湾省各县市实施地方自治纲要》。

l'environnement naturel ainsi que d'autres facteurs, sont très semblables à ceux de l'Arrêté sur la délimitation de la 'province (grande ville)' et du 'département (ville départementale)'. Le processus de délimitation, encadré par le gouvernement départemental et faisant intervenir le Conseil départemental, dépend de l'approbation du gouvernement provincial[613].

L'actuelle « loi sur le régime local » introduit de nouvelles dispositions sur la modification du territoire administratif local. Conformément à l'article 7 de cette loi[614], il y a deux façons pour les villes de monter d'échelon et pour obtenir le statut de « municipalité au rang provincial »[615] : la promotion et la fusion. Un département/une ville départementale peut donc accéder directement au statut de « municipalité au rang provincial » par une promotion ; elle arrive à la même fin en fusionnant avec d'autres départements/villes départementales ou mêmes d'autres grandes métropoles. Dans les deux hypothèses, l'initiative n'émane pas des mêmes organes. Dans le cas d'une promotion, c'est le ministère de l'intérieur qui déclenche le processus. Pour une fusion, ce sont les départements/villes départementales concernés qui prennent l'initiative. Les regroupements se justifient dans les deux cas par la nécessité d'une amélioration de la planification rationnelle des territoires et d'un développement local plus équilibré. Lorsque le ministère de l'intérieur décide d'agir par la voie de la, il conçoit un projet qui doit recueillir les avis des gouvernements locaux concernés et qui ensuite est présenté à l'exécutif Yuan pour approbation. Lorsque le département/la ville départementale prend l'initiative d'une fusion interne (se déroulant à l'intérieur du département), le projet est élaboré par la collectivité elle-même, doit obtenir un avis conforme du Conseil départemental et est présenté à l'exécutif Yuan pour approbation. Dans le cas où le département/la ville départementale désire un regroupement avec d'autres départements/villes départementales dans le cadre d'une fusion extérieure, une concertation entre les gouvernementaux locaux concernés s'impose. Le projet doit obtenir les avis conformes de tous les Conseils départementaux concernés ainsi que l'approbation de l'exécutif Yuan. Ce dernier doit prendre sa décision dans les six mois à partir de la réception du projet.

---

[613]张修正：《地方制度法理论与实用》，新学林出版股份有限公司 2009 年版，第 170 页。ZHANG Xiuzheng, *Théorie de la Loi et pratique sur le régime local*, Xuelin Publishing Co. Ltd., 2009, p. 170.

[614]C'est un long article qui est composé de quatre alinéas dont la première phrase sert de référence ici.

[615]直辖市。Ce sont les municipalités qui relèvent directement du pouvoir central. Elles procèdent du même échelon que la province, d'où l'adjonction de l'épithète « au rang provincial ».

L'article 7, alinéa 2 de la Loi sur le régime local donne des précisions sur la présentation du projet. Le projet de modification du territoire administratif local doit comprendre :

« ① Le nom de la nouvelle municipalité qui relève directement du pouvoir central ;

② Son évolution historique ;

③ Sa frontière, sa surface et l'importance de la population avant et après la modification ;

④ La frontière, la surface et la population des anciens cantons/communes/villages relevant du département/de la ville départementale avant et après la modification ;

⑤ La frontière administrative et la carte topographique avant et après la modification ;

⑥ L'analyse des effets prévisibles pour l'ensemble de la situation locale après la modification en ce qui concerne les aspects politiques, financiers, économiquse, culturels et relatifs à circulation locale ;

⑦ La localisation du nouveau Conseil de municipalité qui relève directement du pouvoir central ;

⑧ Le plan de la nouvelle organisation en matière administrative et d'éducation nationale, y compris les changements organisationnels et personnels, la planification et le transfert de la propriété et le traitement du droit autonome local ;

⑨ Les principes budgétaires applicables à la mise en place de la nouvelle organisation en matière administrative et d'éducation nationale ;

⑩ Toute autre information pertinente relative à la modification. »

Le plus souvent, la modification du territoire administratif local affecte le système existant ou même l'organisation politique ce qui est prévu par les alinéas 1, 2, 3 de l'article 87 de la loi sur le régime local[616]. Cet article donne des précisions en la matière sur les élections locales, les actes et règlements autonomes locaux, la gestion du personnel et des propriétés

[616]张修正：《地方制度法理论与实用》，新学林出版股份有限公司 2009 年版，第 163 页。ZHANG Xiuzheng, *Théorie de la Loi et pratique sur le régime local*, Xuelin Publishing Co. Ltd., 2009, p. 163.

locales, les recettes et les dépenses, la rubrique budgétaire à régulariser, la coordination et la distribution de l'impôt, le traitement des aides étatiques, l'exécution du budget, l'application de la loi locale et la loi centrale en ce qui concerne la mutation des fonctionnaires et la réorganisation de leurs fonctions, etc.

En prenant appui sur la Loi sur le régime local, Taïwan a produit plusieurs municipalités au rang provincial. D'un côté, le projet de la modification du territoire administratif local provoque une forte compétitivité entre acteurs locaux, la consolidation des ressources et d'autres aspects positifs pour les collectivités territoriales ; de l'autre côté, il accentue l'écart avec les petits départements/villes départementales et les municipalités au rang provincial, nourrit les déséquilibres budgétaires locaux entraînant un éloignement entre collectivités riches et pauvres, augmente la complexité des conflits[617]. Dans ce contexte, il convient de rappeler que le but principal de la loi sur le régime local était justement la restructuration des municipalités au rang provincial, son dispositif est en effet rédigé dans cette perspective. Il faut donc reprocher à la loi son manque d'approche intégrale visant l'ensemble des collectivités territoriales et son manque de protection juridique systématique en matière de modification du territoire administratif local. Par contre, ce caractère partiel de la réforme du régime local laisse beaucoup de place pour une amélioration dans l'avenir.

3. L'état de lieu du régime local actuel

Le développement et l'évolution du régime local, depuis l'arrivée de la RDC (République de Chine) jusqu'à « la loi sur le régime local », signifient que, peu à peu, le régime local à Taïwan s'épanouit, se modernise, devient une démocratie sous le règne de l'État de droit. L'autonomie locale de Taïwan change et passe d'une logique de tutelle d'opportunité à une logique de garantie juridique de l'autonomie qui par conséquent peut s'épanouir plus fortement[618]. Tout cela entraine la prospérité politique et économique de Taïwan, et promeut également sa démocratisation.

---

[617]李启龙："福兮？祸兮？台湾县市升格"，《两岸关系》2009 年 08 期。LI Qilong, *Bon ? Mauvais ? La fusion administrative à Taïwan,* Revue 'Relations Across Taiwan Straits', 2009, n° 8, p. 15-17.

[618]王英津：《台湾地区政治体制分析》，九州出版社 2010 年版，第 304 页。WANG Yinglv, *L'analyse sur le régime politique de la province Taïwan,* Maison d'édition Neuf continents, 2010, p. 304.

Politiquement, le régime local actuel clarifie les organes principaux des autorités territoriales ; par conséquent le fonctionnement du pouvoir local à Taïwan est efficace. La répartition du pouvoir entre le « centre » et les « collectivités territoriales » se concrétise, les collectivités territoriales qui ne dépendent plus entièrement du pouvoir central jouissent de compétence locale précise. Elles traitent des affaires locales selon les enjeux locaux comme la politique locale, l'économie locale, l'environnement géographique etc., tout en épaulant le gouvernement central qui peut se décharger de certaines obligations. L'organisation hiérarchique des autorités territoriales clairement définie est non seulement responsable de la mise en œuvre de la gestion hiérarchique, qui facilite la mise en œuvre du décret du pouvoir central, mais favorise aussi la communication entre les différentes hiérarchies devenues transparentes et fluides, réduisant ainsi tant de malentendus et retards. En outre, l'autonomie locale permet aux populations locales de gérer leurs affaires dans une gamme plus élargie et d'acquérir une meilleure compréhension des enjeux politiques, grâce notamment au « droit de savoir ». Cela contribue à la réputation positive des gouvernements locaux qui obtiennent le soutien et la coopération des populations. Cela crée en même temps des conditions favorables pour la mise en œuvre des règlementations qui ont plus de chance d'être acceptées par le peuple, d'autant plus que la vitesse de traitement des affaires exécutives s'accélère.

Au plan économique, il est évident que le régime local a dans une certaine mesure joué un rôle de catalyseur pour le développement économique de Taïwan. A titre d'exemple, on peut prendre la réforme relative au département et à la ville départementale. Avant la réforme, les villes Taïwanaises étaient trop petites par rapport aux autres grandes métropoles mondiales (comme Paris, Londres, New-York etc.). Les divisions administratives étaient trop fragmentées, entraînant une dispersion des ressources ce qui était dommageable au développement. Désormais, avec la réforme de fusion des départements et villes départementales, les anciens obstacles administratifs sont levés, les divers facteurs de production se combinent de nouveau et s'unissent, et tout cela en faveur de la ville qui se transforme en une ville plus grande et plus forte[619]. Par conséquent, le résultat recherché par la réforme s'est bien produit. Les nouvelles « municipalités au rang provincial » s'agrandissent et des ressources peuvent être réaffectées. Dans un certain sens, cela résout le problème de

[619]李启龙："福兮？祸兮？台湾县市升格"，《两岸关系》2009 年 08 期。LI Qilong, *Bon ? Mauvais ? La fusion administrative à Taïwan*, Revue 'Relations Across Taiwan Straits', 2009, n° 8, p. 15-17.

manque de ressources financières des collectivités locales[620]. Néanmoins, cette réforme de fusion a encore besoin d'être observée et étudiée sur le long terme pour pouvoir déterminer son impact sur le développement économique de Taïwan. Mais, pour le moment, toutes les réformes sur le régime local ont conduit à l'ouverture d'une nouvelle voie pour le développement économique.

En ce qui concerne la sensibilisation du public et sa conscience démocratique, la campagne de publication sur la Loi sur le régime local et d'autres règlementations dans le même domaine ont donné au peuple plus d'informations sur la situation de l'autonomie locale.

On observe une prise de conscience progressive du peuple quant à ses droits, l'égalité, la démocratie et la gouvernance juridique La démocratie sociale a été largement reconnue. Le peuple apprend à connaître les règles du « jeu démocratique » pour s'y adapter et il a conscience que seule sa propre participation à ce « jeu démocratique » peut prendre en compte ses souhaits et protéger ses intérêts[621]. L'enthousiasme politique du peuple augmente et sa participation politique également.

Par ricochet, les peuples plus « démocratiques » soutiennent les bonnes réformes. Cela nourrit un cercle vertueux de construction d'une politique -démocratique à Taïwan.

§ 2. La configuration générale de la relation entre le pouvoir central et le pouvoir local à Taïwan

La relation entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux est toujours un facteur clé qui influe sur l'évolution de la situation politique. En Chine (et ailleurs), c'est un sujet de discussions sans fin en joies et en peines. Les tensions entre ces deux pôles, à toute époque,

[620]林唯圣："台湾建制市的市辖区变迁"，《中国方域：行政区划与地名》2000 年第 5 期。LIN Weisheng, *Le Changement de catégories de la ville et de ses quartiers*, Revue 'Le territoire chinois : découpage administratif et noms géographiques', 2000, n° 5, p. 30-32.

[621]王英津：《台湾地区政治体制分析》，九州出版社 2010 年版，第 305 页。WANG Yinglv, *L'analyse sur le régime politique de la province de Taïwan*, Maison d'édition Neuf continents, 2010, p. 305.

entraîne souvent des conflits difficiles et contradictoires qui se vivent activement ou sont subies passivement. Ces conflits trouvent leur source dans la divergence qui s'articule autour des intérêts en général et autour de l'allocation des ressources en particulier, même si le principe de congruence se trouve parfois réalisé. La République de Chine à Taïwan, revendiquant l'immensité du territoire chinois entier (avec ses variétés sur le plan de l'identité ethnique, culturelle, dialectale, folklorique, religieuse, etc.), favorise également les recherches portant sur l'interaction entre pouvoir central et pouvoir local, afin de clarifier et mieux maîtriser cette relation.

Dans le Taïwan moderne, après plus de soixante ans d'expérience en matière d'autonomie locale, on peut dire qu'à chaque époque, la relation entre les autorités centrales et locales présente des différences apparentes. Au début, la balance des relations entre les autorités centrales et locales penchait du côté de la centralisation et l'autorité locale avait peu de pouvoir. Avec la consécration de l'autonomie locale dans le système juridique, leur relation est devenue plus équilibrée. Initialement le pouvoir central disposait d'un pouvoir de tutelle et d'un vaste pouvoir de délégation vis-à-vis les collectivités locales. Cela a changé avec l'adoption de la Loi sur le régime local et sa mise en œuvre. Une nouvelle théorie apparaît et la nouvelle pratique fait que la relation bascule progressivement vers une coopération, dans un esprit de partenariat, ce qui est très positif pour la démocratie et l'autonomie locale.

Nous présentons d'abord la théorie de base de séparation des pouvoirs qui est propre à Taïwan (1), ensuite les règles selon lesquelles s'effectue la répartition des pouvoirs (2), les mécanismes et règlements pour gérer les conflits de compétences (3) et enfin l'articulation générale du contrôle sur les pouvoirs locaux (4).

1. L'idéologie des « pouvoirs équilibrés entre les niveaux central et local » de M. Sun Zhongshan

À Taïwan, la doctrine par rapport à la répartition des pouvoirs vient de la pensée du « Père de la République » – M. SUN Zhongshan 孙中山, le fondateur du Parti

« Guomindang » et de l'État de la République de Chine. Toutes les lois ou les règlementations concernant la répartition des pouvoirs trouvent leur fondement et ont été développés à partir de cette doctrine. M. SUN l'a appelée « l'égalisation des pouvoirs (权利均衡) », ce qui veut dire que les pouvoirs doivent être partagés raisonnablement selon leur nature d'affaire nationale ou d'affaire locale. En revanche ce n'est pas un simple égalitarisme.

D'après M. SUN, si l'on rassemble tous les pouvoirs et qu'on les donne à l'État, cela peut facilement provoquer un État autocratique et rigidement centralisé. En revanche, si l'on transfère tous les pouvoirs aux échelons locaux, cela conduirait sûrement à la sécession. Ainsi, « égaliser les pouvoirs » est le seul moyen de résoudre le problème. Les critères de répartition des pouvoirs ne sont plus déterminés par l'autorité centrale ou locale sur un fondement arbitraire ou de taille de l'autorité, mais en ayant recours à la nature même du pouvoir. Par exemple, le pouvoir militaire et le pouvoir diplomatique devraient s'exercer de manière uniforme et relever de l'État. En revanche, le pouvoir en matière de santé et d'éducation peut varier selon les circonstances locales comme d'autres matières susceptibles d'être attribué aux autorités locales.

Un chercheur célèbre[622] a résumé les caractéristiques de cette doctrine :

① Le régime de la répartition des pouvoirs est fonction de la nature de pouvoir. Il ne s'agit donc pas d'un régionalisme absolu. Qu'importe le domaine concerné par ce pouvoir, dès qu'il affecte « la cohérence nationale », même si cela se produit localement, il devrait relever de l'État. Au contraire, si l'exercice d'un pouvoir signifie « prendre des mesures appropriées aux conditions locales », même si cela s'applique dans l'État entier, ce pouvoir devrait revenir à l'échelon local.

② Le régime de la répartition des pouvoirs prend également en compte le ou les niveaux administratifs sur lesquels s'exerce ce pouvoir. Pour les pouvoirs de même nature, s'ils s'exercent à des différents niveaux, ils peuvent être distribués à la fois entre l'État et localement. Par exemple, quant au pouvoir de la force armée, la défense nationale revient à

[622]王云飞，《再论孙中山"五权宪法"》，中国法学，2003 年第 5 期。WANG Yunfei, *Sur le Sun Yat-sen et sa Constitution des Cinq pouvoirs*, Revue 'Chinese Legal Science', 2003 n° 5, p. 60-67.

l'État, mais la police provinciale/départementale et la gendarmerie doivent être exercées au niveau local.

③ Le régime de la répartition des pouvoirs s'effectue par rapport à trois niveaux ce qui permet les relations suivantes : la répartition entre l'État et la province, la répartition entre l'État et le département ; la répartition entre la province et le département.

④ Le régime de la répartition des pouvoirs se limite aux pouvoirs administratif et législatif, le troisième pouvoir occidental, à savoir le pouvoir judiciaire, relève entièrement de l'État. Il est de même pour les pouvoirs d'examen (de la fonction publique) et de contrôle (de la procédure juridictionnelle)[623].

En se basant sur les idées ci-dessus, lors de la première Assemblée Générale du « Guomindang » en 1924, M. Sun confirme dans « la Déclaration de la première Assemblée générale » que le principe « d'égalisation des pouvoirs » constituerait le principe de base pour le traitement de la relation entre les autorités centrales et les autorités locales qui doit être formalisé dans un document programmatrice[624]. Toutes les Constitutions suivantes vont adopter ce principe et il se reflète à l'article 111 de la Constitution actuelle. Par conséquent, ce principe a été constitutionnalisé, devenant la norme fondamentale et l'axiome du traitement des relations entre pouvoir central et pouvoir local à Taïwan.

2. <u>La répartition des pouvoirs : les affaires centrales et les affaires locales</u>

[623]Ces deux derniers pouvoirs, complémentaires par rapport aux trois pouvoirs occidentaux, ont été inventés par M. SUN. Le pouvoir d'examen et le pouvoir de contrôle reviennent à l'autorité centrale. Pour M. SUN cela signifie que c'est à l'État d'organiser les examens pour les fonctionnaires, les droits de les évaluer, de les révoquer, de les promouvoir et de les former. Également c'est à l'État de contrôler et de surveiller les enquêtes judiciaires, la mise en accusation, la réparation judiciaire, la preuve ainsi que les auditions judicaires. 1923 年 1 月 2 日，中国国民党公布的《党纲》。 « Programme du Parti » (Parti « Guomindang ») du 2 janvier 1923.

[624]Les pouvoirs central et local doivent appliquer le principe d'égalisation des pouvoirs. Sans apriori en faveur soit de la centralisation soit de la décentralisation, une opération de nature nationale doit être planifiée par l'autorité centrale, alors qu'une action de nature locale doit être mise en œuvre par, l'autorité locale.

唐卫国："孙中山地方自治思想研究"，《河北法学》2001 年第 6 期。"关于中央及地方权限，采君权主义。凡事务有全国一致之性质着，规划中央；有因地制宜之性质者，划归地方；不偏于中央集权或者地方分权制。" TANG Weiguo, *La pensée de Sun Yat-sen sur l'autonomie locale,* Revue 'Science juridique de Heibei', 2001, n° 6, p. 96-99.

Conformément aux articles 107 à 111 de la Constitution, les pouvoirs sont répartis conformément à cinq dispositions :

① Il y a ceux qui relèvent du pouvoir législatif et exécutif central, à savoir la diplomatie, la défense nationale , les lois sur la nationalité, pénales, civiles et commerciales, le système judiciaire, la navigation aérienne, les routes nationales, le réseau ferroviaire étatique, l'agence administratiive, la poste, l'électricité, le budget national, l'impôt (la taxe du gouvernement central, la division de l'impôt et de la taxe entre centre et administrations locales), les entreprises économiques étatiques, les devises et la banque nationale, les poids et mesures, la politique commerciale internationale et les affaires étrangères financières et économiques. Ceux correspondent aux pouvoirs que la Constitution confère au centre.

② Il y a ceux qui relèvent du pouvoir législatif et exécutif central, mais peuvent être délégués aux provinces et départements, à savoir les règles générales de l'autonomie des provinces et départements, les divisions administratives, les forêts, l'industrie et le commerce locaux, l'exploitation minière, l'éducation, la banque et le système boursier, la pêche maritime, le transport maritime, les services publics, la coopération publique, le transport terrestre et aquatique, les cours d'eau et l'agriculture, la fonction publique, le régime foncier, le droit du travail et d'autres législations sociales, la société publique, les statistiques et enquêtes nationales auprès des ménages, le relogement de la population à des fins de valorisation, le système de police, la santé publique, les prestations de chômage, de retraite et des secours et la préservation et protection des antiquités et des monuments historiques.

③ Il y a ceux qui relèvent du pouvoir législatif et exécutif de la province ou des délégués aux départements. À cause de la réforme portant « simplification de province », il a été vu que la province n'est plus une collectivité autonome. Dans la pratique, ce 3ème point est donc obsolète et on n'en parlera pas.

④ Il y a ceux qui relèvent du pouvoir délibérant et exécutif du département : l'éducation départementale, la santé, les services publics et les transports départementaux, l'exploitation et la gestion de la propriété départementale, le service public et la coopération publique départementaux, l'agriculture, la foresterie, la pêche, l'élevage et les mesures de conservation de l'eau dans le département, la dette, la finance et la fiscalité du département et les organismes de bienfaisance. Le domaine résiduel spécifiquement départemental relève de normes supérieures.

⑤ Quant aux autres pouvoirs qui ne sont pas énumérés dans la liste, qualifiés de « pouvoirs résiduels »[625], c'est l'article 111 de la Constitution qui s'applique. Cet article prévoit que les pouvoirs autres que ceux attribués dans les listes des articles 107, 108, 109, 110, relèvent de l'échelon central lorsque la nature du pouvoir vise à garantir la cohésion nationale, relèvent de l'échelon provincial lorsque la nature du pouvoir vise à garantir la cohésion provinciale[626] et relèvent de l'échelon départemental lorsque la nature du pouvoir vise à garantir la cohésion départementale. Pour résumer, le principe « d'égalisation des pouvoirs » est applicable dans ce domaine résiduel général.

En même temps, la loi sur le régime local donne également des précisions sur la répartition du pouvoir autonome local. L'article 18 indique que les pouvoirs d'autonomie des grandes métropoles consistent dans l'organisation et l'administration locale, la finance locale, les services publics locaux, l'éducation, la culture et le sport locaux, l'administration du travail local, l'urbanisme et la construction publique locale, les services économiques locaux, la gestion et les usages des eaux, la santé et la protection de l'environnement, le transport et le tourisme, la sécurité publique, la gestion des entreprises publiques ainsi que les autres pouvoirs attribués par la loi. L'article 20 précise que les pouvoirs d'autonomie de l'association des communes sont les mêmes que ceux qui s'appliquent aux grandes métropoles à l'exception de l'urbanisme, des services économiques locaux, de l'aménagement du territoire et de l'usage des eaux.

D'après les développements précédents, il est devenu évident que le principe « de l'égalisation des pouvoirs » est gravé dans la Constitution. En effet, la Constitution répartit les pouvoirs en trois grandes catégories :

① Les pouvoirs exclusifs du centre ;

② Les pouvoirs exclusifs de l'échelon local ;

③ Les pouvoirs d'exécution partagés entre les niveaux central et local. Le premier type de pouvoirs englobe toutes les affaires des domaines législatifs et l'exécutif qui sont

[625]罗俊玮、林智隆：《中华民国宪法论》，新文京开发出版有限公司 2003 年版，第 250 页。LUO Junwei et LIN Zhilong, *L'analyse de la Constitution de la République de Chine*, Xinwenjing Développement Publishing Co. Ltd, p. 250.

[626]Rappel : cet échelon est obsolète.

exclusivement des pouvoirs centraux. Le deuxième type de pouvoirs englobe tous les pouvoirs de l'autonomie locale à propos desquels la Constitution vise simplement le niveau du département (vu que la province n'est plus une entité de collectivité territoriale). C'est la loi sur le régime local qui complète en ce qui concerne les autres nivaux locaux actuels. Le troisième type de pouvoirs englobe les pouvoirs exécutifs partagés, donc les affaires où le centre légifère, mais où l'exécution se partage entre le centre ou l'échelon local suite à une délégation par le centre[627].

Lorsque l'on s'intéresse aux affaires concrètes et à l'échelon approprié pour les traiter, le domaine du pouvoir législatif et celui du pouvoir exécutif doivent être distinguées. Pour les deux, l'autorité centrale peut être compétente, à l'exception pour certaines règles exécutives, notamment en matière d'éducation, de santé publique, de gestion des eaux, du transport etc. En effet, si la législation s'effectue forcément au centre, le pouvoir exécutif central n'est pas toujours suffisamment élastique. Quant aux affaires relevant de l'autonomie locale, les pouvoirs locaux se voient largement investis des pouvoirs nécessaires : Ils exécutent librement les pouvoirs d'autonomie locale en même temps que les pouvoirs délégués par l'autorité centrale. On voit une relation plutôt coopérative entre le centre et l'échelon local, qui tend à maintenir le bon fonctionnement des pouvoirs[628].

3. Mécanismes de règlement des conflits de compétence entre le pouvoir central et le pouvoir local

Il est préférable de diviser les conflits entre le centre et l'échelon local de deux manières : les conflits de compétence dans les domaines indéfinis d'un côté (3.1) et les conflits concernant la compatibilité des normes locales avec les normes supérieures (constitution, loi et décret) de l'autre (3.2)[629].

---

[627]管欧：《中华民国宪法》，三民书局股份有限公司 2008 年版，第 279 页。GUAN *Ou La Constitution de République de Chine,* San Min Book Company, Co. Ltd, 2008, p. 279.

[628]陈志华 :《中华民国宪法》，三民书局股份有限公司 2006 年版，第 343-345 页。CHEN Zhihua, *La Constitution de République de Chine*, San Min Book Company, Co. Ltd, p. 343-345.

[629]王英津 :《台湾地区政治体制分析》，九州出版社 2010 年版，第 321-322 页。WANG Yinglv, *L'analyse sur le régime politique de province Taïwan*, maison d'édition neuf continents, 2010, p. 321-322.

3.1 Les conflits de compétence dans les domaines indéfinis

En cas d'indétermination de compétence par un texte et lorsque deux ou plusieurs autorités de différents niveaux réclament respectivement leurs compétences, la loi sur le régime local donne dans son article 77 les précisions suivantes :

① Lorsque des conflits surgissent entre « l'autorité centrale », d'un côté, et les municipalités au rang provincial ou le département/la ville départementale, de l'autre côté, c'est le comité permanent du « législatif Yuan » qui est compétent pour résoudre le conflit et pour attribuer la compétence à l'un ou à l'autre échelon.

② Lorsque des conflits surgissent entre le département et le township (communauté des communes, commune, ville urbaine) en matière d'autonomie locale, c'est « le ministère de l'intérieur » avec « l'agence d'autorité centrale concernée » qui sont compétents pour résoudre le conflit.

③ Lorsque les conflits surgissent entre les municipalités au rang provincial elles-mêmes ou entre les municipalités au rang provincial et le département/la ville départementale, c'est « l'exécutif Yuan » qui est compétent pour résoudre le conflit.

④ Lorsqu'il y a des conflits entre les départements/les villes départementales elles-mêmes, c'est « le ministère de l'intérieur » qui est compétent pour résoudre le conflit.

⑤ Lorsqu'il y a des conflits entre les townships (communauté des communes, commune, ville urbaine) elles-mêmes, c'est « le gouvernement départemental » qui est compétent pour apporter la solution.

On constate qu'il y a deux types de conflits, à savoir celui entre les collectivités autonomes de même niveau et celui entre les collectivités autonomes de niveaux différents. Quand il s'agit d'un conflit entre les collectivités autonomes relevant du même niveau, c'est l'autorité étatique de contrôle (l'organe administratif supérieur) qui est compétent pour les résoudre. Techniquement, les pouvoirs de l'autorité étatique de contrôle montrent clairement une influence du mécanisme de la médiation.[630]. En effet, en réalité, les conflits ne sont pas

[630]张正修：《地方制度法理论与实用》，新学林出版股份有限公司 2009 年版，第 693-695 页。ZHANG Xiuzheng, *Théorie et pratique de « la loi sur le régime local »*, Xinxuelin Publishing Co. Ltd, p. 693-695.

que des « simples » conflits juridiques, ils comportent également une « dose politique » importante relevant des relations locales, des factions locales etc. C'est pour que l'autorité étatique de contrôle qui effectue à l'image d'une juridiction un contrôle de légalité, ne peut pas toujours efficacement résoudre les problèmes. De plus, comme son pouvoir est limité à un contrôle de légalité, il semble que les organes juridictionnels (les tribunaux) soient mieux placés dans ce domaine[631].

Quand il s'agit d'un conflit entre les collectivités autonomes de différents niveaux, la loi sur le régime local désigne deux entités compétentes : soit le législatif Yuan, soit le ministère de l'intérieur en combinaison avec l'agence de l'autorité centrale concernée. Les raisons sont que le « législatif Yuan » est un organe représentant le peuple. Ses députés sont issus des territoires et connaissent les vrais conditions et besoins locaux. Le législatif Yuan est donc un choix intelligent[632]. En revanche, certains chercheurs indiquent qu'il est cependant incapable de maintenir la cohérence de la loi. De plus, comme les conflits issus de controverses de compétences sont à l'origine de questions relatives au droit de l'autonomie et comme l'autorité de contrôle les résous, il y a le risque que cette autorité utilise des moyens administratifs, voire politiques (non juridiques). Ainsi, il vaudrait mieux que les juridictions (les tribunaux) s'occupent de ce type de conflit[633].

3.2 Les conflits concernant la compatibilité des normes locales avec les normes supérieures (constitution, loi et décret)

À propos des conflits liés à la loi et au décret, l'article 43 de la loi sur le régime local précise : ① Si les règlements ou d'autres documents adoptés par le Conseil général de la grande métropole sont incompatibles avec la Constitution, la loi et le décret, indépendamment de leurs origines, ils sont invalides.

---

[631]蔡碧真："地方自治监督之研究"，辅仁大学法律系硕士论文 1993 年版，第 101 页。CAI Bizhen, *Recherche sur le contrôle de l'autonomie locale*, l'Université FuRen mémoire de Master en Droit, 1993, p. 101.

[632]王英津：《台湾地区政治体制分析》，九州出版社 2010 年版，第 332 页。WANG Yinglv, *L'analyse sur le régime politique de la province de Taïwan*, maison d'édition neuf continents, 2010, p. 332.

[633]张正修：《地方制度发理论与实用》，新学林出版股份有限公司 2009 年版，第 694 页。ZHANG Xiuzheng, *Théorie et pratique de « la loi sur le régime local*, Xinxuelin Publishing Co. Ltd, p. 694.

② Si les règlements ou autres documents adoptés par le Conseil général du département/de la ville départementale sont incompatibles avec la Constitution, la loi et le décret, peu importe qu'ils soient issus d'une délégation ou intervenus dans le domaine du pouvoir d'autonomie, ils sont invalides.

③ Si les règlements autonomes adoptés par le Conseil général de canton (communauté des communes, commune) sont incompatibles avec la Constitution, la loi, le décret et les directives supérieurs, ils sont invalides. Si les règlements sont issus d'une délégation, ils sont invalides lorsqu'ils violent la Constitution, la loi, le décret et les directives supérieurs et les règlements supérieurs.

④ À côté de ces situations, le budget général est adopté conformément à procédure prévue par l'article 40 alinéa 5 de la loi sur le régime local. L'invalidation de ces règlements et d'autres documents législatifs locaux se prononce par différents organes de contrôle : « l'exécutif Yuan » au niveau de la municipalité, les autorités centrales déconcentrés au niveau département/ville départementale, le gouvernement départemental pour le niveau du township (communauté des communes, communes) ;

⑤ Quand il y a des objections à l'encontre d'une invalidation, le pouvoir « judiciaire Yuan » décide en dernier ressort.

Il apparait bien que la loi sur le régime local a classé les sources formelles du droit selon l'ordre d'autorité suivant : la Constitution, la loi, le décret et le règlement central, le règlement autonome local et le règlement local adopté sur fondement d'une délégation.

Les définitions entre ces trois pouvoirs, le « pouvoir autonome local », le « pouvoir délégué local » et le « pouvoir spécial direct » sont théoriquement claires. Toutefois, les compétences concrètes qui s'exercent sur ces différents fondements, en particulier en ce qui concerne les deux premières catégories, sont toujours au centre du débat doctrinal[634]. L'article 2 alinéa 3 et l'article 4 de la loi sur le régime local définissent clairement la « compétence relative à l'autonomie » : Il s'agit des compétences des collectivités territoriales autonomes

[634]台湾行政法学会：《公务员法与地方制度法》，台湾行政学会 2003 年版，第 144 页。Association taiwanaise de droit administratif, *La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et la loi sur le régime local*, Institut taiwanais des sciences administratives, édition 2003, p. 144.

qui sont créés et exécutées conformément aux délibérations locales et qui dérivent normativement des pouvoirs accordés par la Constitution, la loi sur le régime local et les lois spécialisées. Parmi ces compétences, certaines s'exercent avec une plus grande marge de manœuvre, d'autres sont plus strictement encadrées par les lois. Quant à « la compétence déléguée par l'autorité supérieure », il s'agit des compétences des collectivités territoriales autonomes, déléguées par les lois et les règlements de l'autorité supérieure. Les collectivités sont responsables de l'exécution de ces compétences et les autorités supérieures les contrôlent grâce à un pouvoir de direction hiérarchique (contrôle d'opportunité). Dans la pratique toutefois, les collectivités confondent facilement ces deux catégories de compétences et les chercheurs Taïwanais se posent les questions suivantes : Est-ce que les collectivités jouissent d'un minimum de marge d'initiative dans les domaines de compétences déléguées ? Les pouvoirs locaux peuvent-ils élaborer des règlements supplémentaires pour assurer une cohérence dans leurs exécutions ou simplement exécuter ces compétences de manière « aveugle » ? Quels sont les critères pour le contrôle administratif ? Etc.

Dans ce contexte, l'article 29 de la loi sur le régime local précise que quand les collectivités territoriales autonomes exercent les affaires déléguées par le centre elles peuvent établir leurs propres règlementations en conformité avec leurs pouvoirs normatifs ainsi que les réglementations locales autorisées par le pouvoir central. Elles doivent être publiées seulement après l'avis d'approbation de l'organe qui délègue. Cet article explique que les collectivités territoriales autonomes disposent effectivement d'un pouvoir normatif en matière d'affaires déléguées, mais que se sont les organes qui délèguent qui contrôle à la fois la légalité et l'opportunité de l'exécution de ce pouvoir. A travers l'existence de cette compétence déléguée, l'autorité centrale dispose donc d'un moyen pour intervenir dans les affaires locales. Pour certains, cela remettrait en question le principe de la « libre administration des collectivités territoriales autonomes » et serait contre le but et l'esprit de « l'autonomie locale »[635].

[635]周叶中、祝捷：《台湾地区 "宪政改革"研究》，香港社会科学出版社有限公司 2007 年版，第 294 页。ZHOU Ye et ZHU Jie, *La réforme constitutionnelle à Taiwan*, Hong Kong Sciences sociales Publishing House Co. Ltd., 2007, p. 294.

4. L'articulation générale du contrôle central sur le pouvoir local

Grâce régime local mis en place, les collectivités territoriales de Taïwan disposent d'une autonomie au sens le plus large et jouissent pleinement du droit à l'autonomie locale. Mais en présence d'abus de cette autonomie, la stabilité locale est directement affectée. C'est pour cette raison que la loi sur le régime local prévoit aussi un contrôle dont l'articulation générale droit être précisée en ce qui concerne la méthode de contrôle (4.1) ainsi que le contenu du contrôle (4.2).

4.1 La méthode de contrôle

Il a été vu que le contrôle porte sur deux types de compétence, à savoir les compétences autonomes et les compétences déléguées. Le pouvoir central surveille les pouvoirs locaux principalement sur ces deux compétences. Deux niveaux de contrôle s'appliquent : pour les compétences autonomes, le contrôle vise la légalité ; pour les compétences déléguées, le contrôle vise plutôt sur l'opportunité[636].

Le contrôle de légalité s'effectue par l'autorité supérieure qui examine et vérifie seulement la légalité du fonctionnement de ces compétences, y compris des délibérations concernées et élaborées par le pouvoir local. Alors que le contrôle d'opportunité signifie que l'autorité supérieure examine et vérifié non seulement la légalité, mais également le bienfondé politique, indépendamment de la conformité juridique. Ce droit d'examen et de vérification pour opportunité est défini par la loi. L'article 2 alinéa 1 paragraphe 4 précise que le gouvernement supérieur ou l'autorité supérieure concernée ont un droit d'examen et de vérification en ce qui concerne une proposition et un rapport émanant du pouvoir local. Leur décision s'impose en droit. Ceci étant précisé, on note que le passage par l'autorité supérieure

[636]李惠宗：《宪法要义》，日照出版公司 2008 年版，第 634 页。LI Huizong, *La signification principale de la Constitution*, Soleil Publishing Company Co. Ltd., 2008, p. 634.

qui exerce ce droit constitue également une étape obligatoire pour l'entrée en vigueur des propositions relevant du pouvoir délégué[637].

4.2 Le contenu du contrôle

Un chercheur taïwanais distingue à propos de ce contrôle deux objectifs : la standardisation du système institutionnel et l'appréciation du niveau opérationnel[638].

Dans le domaine du contrôle du système institutionnel, deux moyens se présentent : l'examen et l'approbation de l'acte soumis ou la constitution d'un dossier pour instruction. L'autorité et gouvernement supérieurs peuvent donc examiner et approuver les actes de pouvoir local. Parmi les objets soumis à ce contrôle on trouve : le changement du nom de la localité, l'exercice général du pouvoir local et du gouvernement local, les règlements et les autres documents internes locaux, les règles créées pour l'exécution du pouvoir délégué et la mise en place des organes du pouvoir local.

Dans les circonstances suivantes, la collectivité droite adresser un rapport à des fins d'avis à l'autorité de contrôle direction :

① Publication de la règlementation autonome locale de manière générale (article 26 de la loi sur le régime local) ;

② Publication d'une délibération autonome locale (article 27) ;

③ Publication d'une circulaire (article 31) ;

④ Publication du règlement autonome organique (articles 54 et 62) ;

⑤ Nomination du vice-chef (articles 55 et 56, qui prévoient par ailleurs la nomination de deux vice-présidents pours les municipalités spéciales)

---

[637]吕育诚: 《地方政府与自治》，一品文化出版社 2008 年版，第 136-137 页。LV Yucheng, *Le gouvernement local et l'autonomie*, Presse 'Culture Yipin', édition 2008, p. 136-137.

[638]*Ibid.*, p. 152.

Concrètement, le contrôle du pouvoir central vis-à-vis le pouvoir local, visant les décisions d'autonomie locale qui procèdent à une exécution de manière illégale ou inopportune, va sanctionner ou corriger ce comportement pour assurer la cohérence des activités gouvernementales.

Le pouvoir de contrôle comprend principalement les aspects suivants :

① Les questions d'autonomie locale qui concernent plusieurs niveaux locaux (articles 21 et 22 de la loi sur le régime local) ;

② Les questions qui requièrent la coopération et la négociation avec d'autres autorités concernées (articles 38 et 40) ;

③ Les questions d'annulation des règlements autonomes illégaux et des règlements délégués illégaux (article 75) ;

④ Le contrôle des hauts fonctionnaires en ce qui concerne leur suspension, leur destitution, leur mutation, leur demande de démission, la prolongation de leurs services et, dans le cas des fonctionnaires élus, leur élection ou leur réélection.

Après des décennies d'expérience et de réformes progressives, Taïwan a finalement mis en place un régime local qui est aujourd'hui relativement démocratique. Les collectivités territoriales de Taïwan se développent dans un environnement politique assez stable et contribuent par ricochet à la démocratisation de l'ensemble des institutions de Taïwan.

Section 2 : Les pouvoirs locaux taïwanais : à la recherche d'un régime local

Comme le régime local affecte pleinement la répartition des pouvoirs dans l'État, c'est l'un des domaines les plus agités et dynamiques de l'organisation étatique. On verra que les pouvoirs locaux à Taïwan bénéficient bien d'une liberté locale et d'une démocratie locale. Deux aspects illustreront cette affirmation. Nous traiterons ainsi du système électoral local dans un premier temps (§ 1) et des collectivités territoriales autonomes dans un second temps (§ 2).

§ 1. Le système électoral local à Taïwan

Le système électoral est toujours une partie importante du constitutionnalisme d'un pays. Les élections de Taïwan trouvent leur origine sous le régime du Japon dans les années 1930, mais l'architecture du système électoral actuel dérive de la Constitution et de ses révisons. Avec la désintégration du régime autoritaire fondé sur un « parti d'État » dans les années 1990, Taïwan est entré officiellement dans la voie de la réforme vers une démocratie et et un État de droit, non seulement avec les suffrages organisés au niveau national (p. ex. celui qui désigne le Président de l'État), mais surtout grâce au système électoral local qui change radicalement le cadre de la démocratie de l'ensemble de l'île. Le peuple de Taïwan a des attentes très élevées pour les élections locales puisque le système électoral local est le produit d'une longue lutte du peuple face aux différentes forces politiques. Nous commençont par son histoire (1), son contenue (2) et également son évaluation (3).

1. <u>Histoire des élections locales</u>

On se rappelle qu'en 1 janvier 1947, le gouvernement national de Chine avait promulgué la Constitution de la République de Chine[639]. Les articles 108, 112, 113 et 122 précisent que les pouvoirs locaux organisent les élections locales selon les « réglementations

[639]La Constitution de 1947 de la République de Chine.

générales d'autonomie des provinces et départements »[640] pour les postes de « député provincial/départemental » et de « chef exécutif ». En 1950, quand le « Guomindang » s'est entièrement réfugié à Taïwan, la province de Taïwan est devenue le seul territoire de mise en œuvre de cette Constitution et de normes qui se fondent sur elle. Le président de la province de Taïwan de l'époque, Mr. Chen Cheng, commença alors à organiser les élections locales[641].

Le 25 avril 1950, le gouvernement provincial de Taïwan a adopté trois textes pertinents, à savoir le « programme de la mise en œuvre du régime autonome local pour les départements et les villes départementales », « les procédures d'élection et destitution des députés provinciaux/départementaux » et « les procédures d'élection et de destitution des préfets ou chefs de département/des maires des villes départementales ». La période élective de l'autonomie locale à Taïwan commença alors vraiment. En seulement un an, entre 1950-1951, il y eut six élections locales, concernant principalement sur les fonctions suivantes : le chef du département/le Maire de la ville départementale, les députés départementaux/des villes départementales, les députés temporaires provinciaux, les maires de commune, les représentants du peule au niveau de la communauté des communes. A part les députés temporaires provinciaux, tous les autres représentants étaient élus au suffrage direct.

En 1952, les modalités et l'organisation des élections ont été harmonisées pour les députés départementaux et le chef du département/le Maire de la ville départementale. Les règles des élections locales ont été modifiées et adaptées. Selon les nouvelles dispositions, quatre élections directes ont été organisées pour les maires de commune, les représentants du peuple au niveau des communautés des communes et les maires des quartiers au niveau des communautés des communes[642]. À partir de la deuxième moitié des années 1950, l'élection des députés provinciaux s'est effectuée également selon la modalité du suffrage direct.

---

[640]En Chinois : 《省县自治通则》。

[641]郎裕宪、陈文俊：《中华民国选举史》，"中央选举委员会"央选举委年版，第 27 页。LANG Yuxian et CHEN Wenjun, *Histoire de l'élection en République de Chine*, Commission électorale centrale, 1987, p. 27.

[642]孙代尧："威权体制下台湾的地方选举与政治变迁"，《台湾研究》2002 年第 1 期。SUN Daiyao, *Du régime autoritaire aux élections locales de Taiwan - le changement politique*, Revue 'Études de Taiwan', 2002, n° 1, p. 35-43.

En 1954, une deuxième réforme a eu lieu en matière d'élection locale. Les « procédures d'élection et de destitution des députés provinciaux/départementaux » ont été supprimées et leur contenu a été intégré dans la nouvelle version des « procédures d'élection et de destitution des députés provinciaux/départementaux ». La nouvelle version fixe désormais le début de la date de la campagne électorale et définit des conditions plus restrictives de l'éligibilité des candidats. La troisième modification, de 1959, a quelque peu simplifié les procédures pour harmoniser les restrictions de l'éligibilité des candidats. Taïwan a organisé au total huit élections locales pendant ces trois réformes.

Dans les années 1960, des dispositions plus détaillées ont été adoptées en ce qui concerne la rationalisation des procédures électorales et le contrôle et la prévention des comportements qui entravent l'élection. La mise en place d'un système d'élection dont certains aspects sont financés par l'État et d'un système de dépôt transparent des candidatures a été établie. Les autorités électorales doivent désormais prendre en charge les coûts de la publication des déclarations politiques des candidats dans un journal officiel d'élection. Elles fixent aussi, pour les candidats sans grande espoir, leur seuil spécifique minimum de votes pour participer aux élections. En revanche, les dépenses électorales sont à la charge des candidats eux-mêmes, déductibles des dépôts de caution[643].

De 1960 à 1968, il y a eu neuf élections locales. S'il s'agit d'élections démocratiques en apparence, elles sont en réalité le résultat du contrôle serré du Parti « Guomindang ». En effet, ces élections sont des outils politiques du Parti « Guomindang » pour gagner la confiance du peuple et pour gouverner stablement le pays[644]. Sur le terrain, les opposants à la dictature du Parti « Guomindang » furent opprimés de manière continue. Ce phénomène s'observe jusque dans les années 1970 où cette situation commence à changer tout doucement. En 1969, la pratique élective de Taïwan a commencé à se libéraliser dans un certain degré. Les « représentants du peuple » de niveau national commencent à être élus par le suffrage direct et la désignation des « représentants du peuple » de la municipalité au rang provincial s'ouvre aussi à l'élection directe. Jusqu'en 1975, ce type d'élection, y compris les autres

[643]朱天顺："台湾地方选举制度剖析"，《台湾研究集刊》1992 年第 1 期。ZHU Tianshun, *Analyse du système d'élection locale de Taiwan*, Collection Revue 'Études de Taiwan', 1992, n° 1, p. 36-41.

[644]黄嘉树："台湾选举纵横谈"，《两岸关系》2002 年第 4 期。HUANG Jiashu, *Parler de l'élection à Taiwan*, Revue 'Relations Across Taiwan Straits', 2002, n° 1, p. 14-17.

élections départementales/de la ville départementale/de la communauté des commune/de la commune ont eu lieu sept fois.

En 1975, le fils de Tchang prend le pouvoir, mettant en place un certain nombre de réformes démocratiques. Les procédures d'élection de Taïwan définissent encore plus clairement les qualifications nécessaires des élus, alors que le nombre de leurs assistants fait également l'objet d'une classification détaillée[645]. Selon les règles électorales révisées, deux élections locales se sont déroulées. En 1980, la promulgation de la « loi sur l'élection et sur la révocation des élus »[646] est un grand pas en avant pour l'élection locale dans la mesure où de nombreux aspects du suffrage figurent désormais dans une loi et deviennent transparents. Cette loi donne au comité d'élection un statut « permanent » et donne à ce comité permanent situé à chaque niveau local le pouvoir d'organiser les élections et de se prononcer sur les révocations. Cette loi favorise également l'élection dans le sens où elle ajoute à la dynamique des élections et rend publique et plus transparente le processus électoral.

Elle lève les restrictions sur l'éligibilité des candidats et élargit les possibilités pour mener la campagne électorale, notamment en ce qui concerne le personnel participant à la campagne. Ainsi il n'y a pas de restriction imposée au comportement de ceux qui mènent la campagne, sauf en ce qui concerne les discours en public[647]. Dès ce moment et jusqu'en 1987, avec la montée en puissance du Parti d'opposition, cinq élections locales vont se dérouler et les différentes Partis politiques se présentent dans une situation de concurrence véritable.

En 1988, le nouveau président du « Guomindang » et de la RDC (Taïwan), M. LI Denghui 李登辉 ouvrit une nouvelle ère dans l'histoire de la RDC et de son Parti fondateur « Guomindang ». Suite à la mort de M. Tchang Jingguo, ce qui marquait la fin de la

---

[645] À Taiwan, le terme de représentant du peuple se réfère essentiellement aux représentants ou membres de l'organe législatif/délibérant à tous les niveaux, y compris le comité législatif (national), les députés départementaux, les représentants de la communauté des communes ou des communes.

[646]En Chinois : 《公职人员选举罢免法》。

[647]黄嘉树、程瑞：《台湾选举研究》，九州出版社 2002 年版，第 20 页。HUANG Jiashu et CHENG Rui, *L'élection à Taiwan*, Maison d'édition Jiuzhou, 2002, p. 20.

« dynastie Tchang »[648], Taïwan s'est lancé dans une campagne de renforcement de la démocratie. Pendant le mandat de LI (1988 – 2000), il y a eu neuf élections locales. La suppression des restrictions traditionnelles se manifestait notamment dans le fait que les élus de tous les niveaux sont désormais désignés par « l'élection directe » et que les interdictions des autres partis politiques ont été levées. Le nouveau Parti « Minjindang » 民进党 s'est scindé du Parti « Guomindang » en se dotant de son propre statut. D'autres partis ont gagné leurs places dans la vie politique aussi et ces nouveaux partis commencent à gagner de plus en plus de votes. La période où un seul grand Parti « Guomindang » s'approprie quasiment tous les sièges est révolue[649]. En 2000, le Parti « Minjindang » a pris le pouvoir au niveau national et Taïwan fait donc l'objet d'un changement majeur dans le paysage électoral[650]. Les élections locales sont à sept reprises organisées en même temps. Les sièges sont partagés entre le Parti « Minjindang » 民进党 et le Parti « Guomindang »[651], laissant peu de place pour les petits partis comme « Qinmindang » 亲民党, « Xindang » 新党 ou même les personnes non-affiliées à un parti. Un aperçu du pays révèle une situation de « bleu dans le nord et de vert dans sud »[652] sur le plan des élections locales[653].

En 2008, le pouvoir est retourné sur le plan national au Parti « Guomindang ». Un phénomène bipartite s'est apparemment installé. L'élection la plus remarquable de ces dernières années a eu lieu le 27 novembre 2010 quand les organes des cinq nouvelles grandes métropoles ont été élus. Le parti « Guomindang » s'est emparé de trois mairies contre deux qui sont revenues au parti « Minjindang ». Mais au niveau des sièges dans les conseils

---

[648]Le République de Chine était fondé par le Parti « Guomindang ». Depuis la prise de pouvoir de M. Tchang Kaï-chek dans le Parti en 1927, il était aussi chef d'Etat (président) de la RDC. Quand la RDC se réfugia à Taïwan, il a transféré progressivement le pouvoir à son fils. De ce fait, la RDC était gouvernée par le Parti « Guomindang » à travers la famille Tchang que l'on l'appelle souvent la « dynastie Tchang ».

[649]Avant 1997, l'avantage du Parti « Guomindang » se perdait peu à peu aux élections. Mais dans cette année, le Parti « Minjindang » a remporté d'un seul coup le pouvoir de tous les douze départements/villes départementales de Taïwan. 李仁质："透过台湾的选举制度看台湾的'民主政治'"，《重庆社会主义学院学报》2002 年第 4 期。LI Renzhi, *La démocratie à Taiwan à travers le système électoral taïwanais*, Revue 'Institut du socialisme de Chongqing', 2002, n° 4, p. 32-33.

[650]郭建平："台湾政治转型成因研究综述"，《现在台湾研究》2006 年第 4 期。GUO Jianping, *Etude sur les causes de la transformation politique à Taiwan*, Revue 'L'étude de Taiwan de nos jours', 2006, n° 4, p. 23-25.

[651]Si on prend l'exemple de l'élection du préfet départemental/maire de la ville départementale en 2001, parmi les 23 sièges, il y avait 35.12% pour le « Guomindang » et 45.22% pour le « Minjindang ».

[652]En effet, la couleur bleue représente le « Guomindang » et le vert le « Minjindang ».

[653]史卫民：《解读台湾选举》，九州出版社 2007 年版，第 47 页。SHI Weimin, *Comprendre les élections de Taiwan*, Maison d'édition Jiuzhou, 2007, p. 47.

municipaux et quant aux résultats totaux, c'était le parti « Minjindang » qui l'avait remporté. Les deux rivaux politiques se tiennent donc face à face et cela va certainement durer.

Il faut noter que, pour l'élection locale au niveau de la province – comme il y a eu les changements étudiés auparavant portant « simplification de la province »[654] –, l'élection du préfet provincial a eu lieu une seule fois et le mandat s'est achevé le 20 décembre 1998. Depuis, la province n'est plus une collectivité territoriale autonome et il n'y a donc plus d'élection locale en province.

Un résumé des élections autonomes locales à Taïwan au fil du temps figure sur le tableau suivant[655] :

Date	*Nature d'élection*
Juillet 1950 – Janvier 1951	1ère élection des élus départementaux
Août 1950 – Août 1951	1ère élection du Maire de département
Septembre – Octobre 1950	3ème élection du Maire de village (première et deuxième élection respectivement en 1946 et 1948)
Décembre 1950	3ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou de la commune (première et deuxième élection en 1946 et 1948)
Septembre – Décembre 1951	1ère élection des élus temporaires de la province Taïwan

[654]Voir § 2 ; 2 ; 2.1.2. de cette section.

[655]Synthétiser et introduire les faits réels de l'élection locale taïwanaise et livre de *Lecture de l'élection taïwanaise* « 解读台湾选举 » de M. SHI Weimin 史卫民.

Novembre 1951	1 ère élection de Maire de communauté des communes/des élus de canton ou de commune
Décembre 1952 – Février 1953	2ème élection des élus départementaux
Décembre 1952 – Mars 1953	4ème élection du Maire de village
Février 1952 – Avril 1954	4ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Janvier – Octobre 1953	2ème élection de Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Avril – Mai 1954	2ème élection des élus temporaires de la province et 2ème élection du Maire de département
Décembre 1954 – Janvier 1955	3ème élection des élus départementaux
Avril 1955	5ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 5ème élection du Maire de village
Décembre 1955 – Novembre 1957	3ème élection de Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Avril 1957	1ère élection des élus de la province de Taïwan et 3ème élection du Maire de département
Janvier 1958	4ème élection des élus départementaux
Avril – Juin 1958	6ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 6ème élection du Maire de village

Décembre 1958	4ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Avril 1960	2ème élection des élus de la province Taïwan et 4ème élection du Maire de département
Janvier 1961	5ème élection des élus départementaux
Avril – Mai 1961	7ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 7ème élection du Maire de village
Avril 1963	3ème élection des élus de la province Taïwan et 5ème élection du Maire de département
Janvier 1964	6ème élection des élus départementaux et 5ème élection de Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Mai 1964 – Septembre 1965	8ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 8ème élection du Maire de village
Janvier 1968	7ème élection des élus départementaux et 6ème élection de Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Avril 1968	4ème élection des élus de la province Taïwan et 6ème élection du Maire de département
Mai 1968 – Septembre 1969	9ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 9ème élection du Maire de village
Novembre 1969	1ère élection des élus de la municipalité au rang provincial Taibei
Février 1973	5ème élection des élus de la province Taïwan et 7ème élection du Maire de département

Mars 1973	8ème élection des élus départementaux et 7ème élection de Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Octobre 1973	10ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 10ème élection du Maire de village
Décembre 1973	2ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Taibei
Novembre 1977	6ème élection des élus de la province Taïwan, 3ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Taibei, 8ème élection du Maire de département, 9ème élection des élus départementaux et 8ème élection du Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Juin 1978	11ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune, élus des communes attachées au département et 11ème élection du Maire de village
Novembre 1981	7ème élection des élus de la province Taïwan, 4ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Taibei, 1ère élection des élus de la municipalité Gaoxiong et 9ème élection du Maire de département
Janvier 1982	10ème élection des élus départementaux et 9ème élection du Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Août 1982	12ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 12ème élection du Maire de village

Novembre 1985	8ème élection des élus de la province Taïwan, 5ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Taibei, 2ème élection des élus de la municipalité Gaoxiong et 10ème élection du Maire de département
Janvier 1986	11ème élection des élus départementaux et 10ème élection du Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Août 1986	13ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune, élus des communes attachées au département et 13ème élection du Maire de village
Décembre 1989	9ème élection des élus de la province Taïwan, 6ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Taibei, 3ème élection des élus de la municipalité Gaoxiong et 11ème élection du Maire de département
Août 1990	14ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune, élus des communes attachées au département et 14ème élection du Maire de village
Novembre 1993	12ème élection du Maire de département
Janvier 1994	13ème élection des élus départementaux et 12ème élection du Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune

Août 1994	15ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 15ème élection du Maire de village
Décembre 1994	1ère élection de Préfet de la province de Taïwan, 1er élection du Maire de Taibei, 1er élection du Maire de Gaoxiong, 10ème élection des élus de la province de Taïwan, 7ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Taibei et 4ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Gaoxiong
Novembre 1997	13ème élection du Maire de département
Janvier 1998	14ème élection des élus départementaux et 13ème élection du Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Juin 1998	16ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 16ème élection du Maire de village
Décembre 1998	2ème élection du Maire de Taibei, 8ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Taibei, 2ème élection du Maire de Gaoxiong et 5ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Gaoxiong
Décembre 2001	14ème élection du Maire de département
Janvier 2002	15ème élection des élus départementaux et 14ème élection du Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune

Juin 2002	17ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 17ème élection du Maire de village
Décembre 2002	3ème élection du Maire de Taibei, 9ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Taibei, 3ème élection du Maire de Gaoxiong et 6ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Gaoxiong
Décembre 2005	15ème élection du Maire de département, 16ème élection des élus départementaux et 15ème élection du Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Juin 2006	18ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 18ème élection du Maire de village
Décembre 2006	4ème élection du Maire de Taibei, 10ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Taibei, 4ème élection du Maire de Gaoxiong et 7ème élection des élus de la municipalité spéciale Gaoxiong
Décembre 2009	16ème élection du Maire de département, 17ème élection des élus départementaux et 16ème élection du Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Juin 2010	19ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 19ème élection du Maire de village
Novembre 2010	Les élections des élus et Maires des 5 municipalités au rang provincial donc Taibei, Taizhong, Xinbei, Tainan et Gaoxiong

Décembre 2010	5ème élection du Maire de Taibei, 11ème élection des élus de la municipalité au rang provincial Taibei, 5ème élection du Maire de Gaoxiong et 6ème élection des élus de la municipalité spéciale Gaoxiong
Décembre 2013	17ème élection du Maire de département, 18ème élection des élus départementaux et 17ème élection du Maire de communauté des communes/des élus de canton ou commune
Juin 2014	20ème élection des élus de communauté des communes/des élus de canton ou commune et 20ème élection du Maire de village
Novembre 2014	Élections suivantes des élus et Maires des 5 municipalités au rang provincial, à savoir Taibei, Taizhong, Xinbei, Tainan et Gaoxiong

2. Le contenu du système électoral local

Il s'agit trois aspects dans le système électoral, donc les institutions qui en occupent (2.1), la capagne (2) et aussi le déroulement d'élection (3).

2.1 Les institutions électorales

Le système électoral local de Taïwan fonctionne conformément à la loi électorale[656] et aux principes constitutionnels. Les élections se déroulent par le biais de comités électoraux. Les articles 6 et 7 de la loi électorale précise que les comités électoraux de chaque niveau

[656] Deux Lois existent: "Presidential and Vice Presidential Election and Recall Act Chinese" en 09.08.1996. ET "Civil Servants Election and Recall Act" en 14.05.1980.

organisent l'élection locale de leurs niveaux. Il y a trois niveaux : le comité central[657], le comité de grande métropole et le comité départemental/de la ville départementale[658].

La loi électorale précise que le comité central dépend de « l'Exécutif Yuan » et que les deux autres comités dépendent du comité central. Le président de la RDC désigne plusieurs membres et un directeur dans le comité central, ses règles d'organisation sont élaborées par l'Exécutif Yuan et doivent être signalées au président pour approbation.

Le comité central désigne les membres des autres deux niveaux de comité. Le résultat doit être signalé à « l'exécutif Yuan « pour approbation. Tous les niveaux des comités électoraux doivent comporter principalement des membres non-partisans. Le taux des membres issu d'un même parti ne doit pas dépasser les 2/5 pour le comité central et la moitié pour les deux autres niveaux de comité[659].

Pour l'élection locale des députés du Conseil municipal spécial, du maire de municipalité au rang provincial, des élus du Conseil départemental/de la ville départementale, du maire de département/de la ville départementale, c'est le comité central qui contrôle à la fois le comité municipal spécial et le comité départemental/de la ville départementale qui organisent les opérations. Le comité départemental organise l'élection des élus locaux et des maires de canton (communauté des communes, commune) ; le comité de grande métropole et le comité de ville départementale organisent l'élection des maires de village dans leurs circonscriptions (bailliages) et le comité central surveille ces deux niveaux d'élection. En termes de mise en œuvre concrète, ces comités électoraux doivent coopérer avec les organes concernés pendant la période de l'élection, organiser tous les détails de l'élection afin que surtout le vote et le décompte des bulletins soient transparents. Chaque comité de niveau concerné désgine un président assisté par une équipe de membres pour chaque salle de vote. Ce président est en charge de l'organisation du vote, à savoir la

[657]En Chinois：中央选举委员会。
[658]En Chinois：县(市) 选举委员会。
[659]王英津："台湾地区政权组织形式的演变：路径、特点及走向"，《新视野》2011 年第 4 期。WANG Yinglv, *L'organisation politique de Taiwan dans une perspective évolutive : son chemin, ses caractéristiques et ses tendances,* Revue 'Nouvelle Vue', 2011, n° 4, p. 80-82.

préparation de l'inscription des candidats, la préparation des bulletins de vote et des urnes, de l'ouverture des urnes, du comptage des votes, des procédures de déclaration du résultat etc.

Les attributions du comité électoral sont la convocation de l'élection ou sa révocation, la mise en place du programme et du plan de l'organisation, l'examen des candidatures, l'approbation du plan de la campagne électorale, les contrôles des opérations électorales, la gestion du résultat du vote et de l'avis de révocation, l'établissement du certificat de l'élu, la fixation des lignes directrices pour les Partis politiques qui régissent l'utilisation de la télévision ou d'autres campagnes dans les médias et d'autres questions relatives à l'élection ou à la révocation.

2.2 La campagne électorale

La campagne électorale se déroule une fois les candidats déterminés, et elle respecte toutes les règles pour assurer que le déroulement soit équitable et se fasse avec succès.

Aux différents postes correspondent des périodes d'arrêt de la campagne électorale qui diffèrent : Selon la loi sur l'élection, il s'agit d'une période de 15 jours pour le maire de la grande métropole, de 10 jours pour les élus du Conseil municipal de la municipalité spéciale et du Conseil départemental/de la ville départementale, de 10 jours pour le préfet départemental/le maire de ville départementale et le maire de township (communauté de communes, commune), de 5 jours pour le représentant de township (communauté de communes, commune) et de maire de village. Ces jours comptent en amont du jour de vote. Le comité d'élection organise les détails de la gestion du temps. Pendant ce temps il est interdit pour les candidats, le personnel de campagne et les partis de faire campagne. Mis à part le débat public, il est donc interdit de faire de la propagande par la radio, la télévision et d'autres moyens de diffusion. Par ailleurs, les candidats doivent apposer personnellement leurs signatures sur les matériels de campagne électorale et les textes et les images doivent uniquement être affichées dans leurs bureaux et sur leurs véhicules de propagande. Si le candidat érige des bannières, des drapeaux ou d'autres supports publicitaires visibles en public, cela entrave la sécurité et l'ordre public ainsi que la circulation. Le matériel de

propagande doit être enlevé dans les 7 jours suivants le jour de vote. Les contrevenants s'exposent aux sanctions de la loi. Tous les matériels de promotion imprimés doivent indiquer le parti auteur. Le personnel de campagne par candidat et par parti est limité. En outre, il y a également des limitations en ce qui concerne leur qualité. Par exemple ils ne peuvent être ni fonctionnaires, ni candidats déjà enregistrés. Enfin, les candidats ou leurs agents ne doivent pas avoir commis les actes suivants : incitation à la commission du crime de guerre civile ou internationale, incitation à rompre l'ordre public par l'émeute et d'autres incriminations pénales.

Il leur est également interdit d'installer les antennes de la campagne électorale au sein des administrations publiques, des écoles ou d'autres établissements publics[660]. Les véhicules de campagne des candidats sont limités à 20 au total. Ce chiffre varie par ailleurs par rapport à l'échelon local concerné : au niveau d'une grande métropole et d'un département/d'une ville de département ce sont 10 véhicules et un niveau du township (communauté des communes, commune) ce sont 3 véhicules et et au niveau du village c'en est une.

Il y a trois limites qui pèsent sur les dépenses électorales : D'abord un montant maximal des dépenses électorales est fixé d'office étant donné que le plafond concret varie selon les différentes fonctions électorales visées. Ensuite les comptes de la campagne de chaque candidat doivent subir un contrôle 30 jours après la vote. L'intéressé doit accepter l'inspection et la vérification. Enfin, il se voit appliquer des dispositions restrictives en ce qui concerne les donations et dotations. En plus de ces limitations, toute acte visant à obstruer les autres candidats ou faire abandonner d'autres candidats est également interdit, comme la violence, la contrainte et la corruption.

2.3 L'élection

[660]蒋劲松："被选举权、竞选正当性与竞选权"，《法学》2010 年第 2 期。JIANG Jinsong, *Le droit d'être élu, la légitimité de l'élection et le pouvoir électorale,* Revue 'Science Judiciaire', 2010, n° 2, 27-39.

L'élection locale à Taïwan diffère selon la nature de l'élu. Elle ne dépend pas du niveau des collectivités locales autonomes. En ce sens, deux types de vote existent[661].

Le « vote à la majorité simple à un seul tour » s'applique aux postes d'exécutifs administratifs locaux, donc aux préfets, maires et chefs des autres niveaux locaux. Il s'agit d'un type d'élection où tous les électeurs peuvent voter uniquement une fois, dans une seule circonscription électorale. Un seul candidat, celui qui a rassemblé le plus de votes est élu. Cette façon de voter est favorable au bipartisme. Les électeurs appuient plutôt le candidat du « moindre mal » qui a des chances pour remporter l'élection, même s'il ne s'agit pas de leur candidat préféré. La conséquence est que les petits partis n'ont que très peu de possibilités pour être représentés. Les candidats organisent leur campagne électorale fréquemment autour de thématiques concernant l'intérêt public pour gagner la faveur des électeurs. Les questions sensibles comme l'indépendance etc. sont habituellement minimisées[662].

Le vote au proportionnel combiné avec la technique de la liste bloquée, qualifiée de vote unique non transférable – VUNT, s'applique aux postes des élus des assemblées ou conseils (organes délibérants). Plusieurs petits partis peuvent se présenter dans la circonscription, le nombre de candidats sur une liste dépend de chaque parti. Chaque électeur peut voter une fois et son vote n'est pas transférable à d'autres candidats. Les candidats sur la liste, qui ont le plus de votes seront élus. Le « vote unique » a deux sens : Peu importe le nombre de candidats à pourvoir, chaque électeur dispose d'un seul vote et vote seulement une fois ; la prise en compte du vote profite exclusivement à la liste désignée. Le qualificatif de 'Non Transférable' concerne le reste des voix attribué aux candidats perdants ou les voix qui dépassent le chiffre requis pour qu'un candidat soit élu. Il signifie que ces voix sont perdues et ne peuvent être transférées aux autres candidats du même Parti. On considère qu'il s'agit de partis moyens lorsque leur nombre d'élus varie entre deux et cinq et de grands partis lorsque le nombre d'élu est de six ou plus. Ce système de vote encourage le concours de nouveau petit parti : Tant qu'ils obtiennent les nombres de voix requis, ils ont leur « place à vivre ». Le mode de calcul fait également que plus le parti est grand, plus il a la chance d'être élu.

---

[661]Depuis la simplification du niveau de la province, le préfet provincial est nommé par l'exécutif yuan, il n'y a pas d'élection à ce niveau local.

[662]曾润梅 :"台湾选举制度及影响初探"，《台湾研究 • 政治》2002 年第 2 期。ZENG Runmei, *L'impact du système électoral de Taïwan*, Revue 'L'étude de Taïwan – La politique', 2002, n° 2, p. 48-56.

Le système électoral VUNT permet cependant le phénomène de la scission et de la réorganisation des partis dans le paysage politique de Taïwan[663]. En revanche, le système génère aussi une grande rivalité entre les factions politiques locales puisque les candidats doivent à la fois lutter contre les autres candidats et séduire les électeurs afin de rassembler un maximum de voix. Dans la pratique, les conflits d'intérêts et les rancunes entre les factions locales sévissent[664]. Cela n'est pas favorable à l'efficacité de l'élection ni à la prospérité locale.

3. Évaluation du système électoral local

Le système électoral local à Taïwan se présente de manière relativement complète après ces années de développement. Les lois sont désormais précises et organisent dans des dispositions détaillées et complètes toutes les procédures de l'élection locale afin de garntir le système. Ainsi, l'élection locale à Taïwan tend vers la transparence, l'égalité et la justice afin de satisfaire la volonté des électeurs locaux. Sans aucun doute, la démocratie de Taïwan se modernise dans une bonne direction.

Pendant la campagne électorale, la motivation du grand public à participer à la vie politique a augmenté. Les électeurs jouissent du libre choix pour les objectifs et les stratégies dont ils ont besoin et sont aussi en mesure de vraiment profiter de leurs droits. Ce qui rend la campagne électorale en contact étroit avec les intérêts vitaux du peuple, afin de populariser le concept de la démocratie et les pratiques démocratiques, de renforcer la capacité du peuple à participer à la politique et d'établir solidement de bonnes valeurs démocratiques[665]. Du côté des candidats, ils représentent la volonté du peuple de manière privilégiée. Pour gagner plus de voix, une étude profonde des intérêts des électeurs ce qui met en avant une politique

[663]曾润梅 :"台湾选举制度及影响初探"，《台湾研究 • 政治》2002 年第 2 期。ZENG Runmei, *L'impact du système électoral de Taïwan*, Revue 'L'étude de Taïwan – la politique', 2002, n° 2, p. 48-56.

[664]杨剑："台湾政党政治与中间选民"，《世界经济与政治论坛》2004 年第 2 期。YANG Jian, *Le Parti dans le processus politique à Taiwan et les électeurs indécis*, ÉCONOMIE MONDIALE ET POLITIQUE, 2004, n° 2, p. 77-82.

[665]许世铨："台湾'立委'及地方选举简析"，《重庆社会主义学院学报》2002 年第 2 期。XU Shiquan, *Le législateur à Taïwan et les élections locales en bref*, Revue 'Institut du socialisme de Chongqing', 2002, n° 2, p. 20-23.

d'intérêt général en conformité avec les propositions du projet électoral[666]. D'ailleurs le système électoral contribue également au développement social à Taïwan d'aujourd'hui. En effet, ceux qui ont gagné l'élection ont globalement une bonne réputation morale et une capacité exceptionnelle à gouverner. Ils font de leur mieux pour tenir leurs promesses électorales. L'environnement politique est relativement transparent, les électeurs jouissent pleinement du droit politique de savoir et ainsi ils peuvent mieux jouer leur rôle de contrôleur politique. Bref, il y a du progrès social et une amélioration progressive de la situation politique à Taïwan.

Cependant, il n'y a pas de système parfait et ce système électoral a aussi des défauts.

① Les élections trop fréquentes provoquent la fatigue des électeurs. Cela entraîne un déclin de l'efficacité de la participation électorale. Certains électeurs sont obligés de choisir l'élection qu'ils jugent la plus importante et le taux de participation électorale baisse par conséquent[667].

② Les élections trop fréquentes provoquent le gaspillage d'une grande quantité de main-d'œuvre, de matériel et de ressources sociales.

Les élections entrainent des abus financiers qui doivent être poursuivis en justice. En effet, il peut avoir de « l'argent noir » utilisé dans la campagne pour alimenter la « corruption des électeurs ». Ce phénomène porte largement atteinte à la justice et à l'équité des élections locales et devient un inconvénient majeur des élections locales.

Malgré ces inconvénients et abus, le système électoral local de Taïwan est dans une large mesure, institutionnellement parlant, un système qui vise à promouvoir la démocratisation politique à Taïwan.

---

[666]李立："透析台湾选举文化"，《台声》2007 年第 5 期。LI Li, *La culture de l'élection à Taiwan*, Revue 'La voix de Taiwan', 2007, n° 5, p. 23-25.

[667]史卫民：《解读台湾选举》，九州出版社 2007 年版，第 110 -111 页。SHI Weimin, *Comprendre les élections de Taiwan,* Maison d'édition Jiuzhou, 2007, p. 110-111.

§ 2. Les collectivités territoriales autonomes à Taïwan

Suite à l'installation de la République de Chine à Taïwan, ces îles se présentent sous la forme d'un régime politique très particulier. En effet, Taïwan n'est ni une autorité locale indépendante, ni un État pleinement reconnu[668], car à l'époque la délocalisation de la RDC devait pour ses dirigeants être seulement provisoire. Même pour eux Taïwan restait une province de la Chine. C'est seulement par la suite qu'un régime local sera conçu plus en détail. En matière de répartition des pouvoirs entre les échelons locaux et l'État, rappelons que le régime de Taïwan repose sur la Constitution de 1947 qui confirme le concept de « pouvoir local » tout en le définissant et qui crée également les collectivités territoriales tout en les dotant de compétences. C'est ce dernier aspect qui doit être présenté encore. On verra successivement une vie ensemble des collectivités terrotoriales (1), ses différentes catégories (2), sa relation avec les autres (3) et son exercice de plus en plus excellent (4).

1. <u>Vue d'ensemble des collectivités territoriales autonomes</u>

Selon la Constitution de 1947, les pouvoirs locaux se présentent sur deux niveaux, à savoir celui de la « province » (省) et celui du « département » (县). Chaque catégorie a la nature de « personne morale publique » et possède les pouvoirs administratifs exécutifs et délibérants appropriés[669]. Ils exercent trois catégories des pourvois : l'exécution des normes adoptées par l'État, l'exécution des normes adoptées par la province, l'exécution des normes votées au niveau du département.

Il a été vu qu'avec le développement des réglementations et des propulsions locales, les catégories d'autorités locales ont fait l'objet de modifications. Le niveau de la « province »

668姚礼明：《当代各国政治体制-中国港澳台地区》，兰州大学出版社。1998 年版，第 146 页。YAO Liming, *Le système politique des États contemporains – Hong Kong, Macao et Taiwan*, Presse de l'Université de Lanzhou, 1998, p. 146.

669Ici, ça vaut dire le pouvoir d'élaborer et de voter des normes générales locales.

a été simplifié[670] et les pouvoirs locaux ont été divisés en trois niveaux : la municipalité au rang provincial (elle situe donc au même niveau que la province), le département et les villes départementales, le canton (l'association des communes et la commune). Chaque catégorie de collectivité dispose d'organes représentatifs, à savoir d'un exécutif (gouvernement) et d'une assemblée locale, qui ont respectivement le pouvoir administratif et le pouvoir délibérant.

Sur le plan de la répartition des pouvoirs, les collectivités territoriales autonomes représentent les pouvoirs locaux de nos jours. Elles jouissent de l'autonomie suivante :

① Les compétences sur les matières générales. Les collectivités locales sont compétentes pour toutes les affaires publiques locales sauf indication spécifique de la loi.

② Les compétences sur territoire. Les collectivités locales se voient garantir leurs frontières et territoires actuels. L'article 7 de « la loi sur le régime local » précise que toutes les modifications territoriales des municipalités relèvent directement du pouvoir central ce qui vaut également pour les départements/les villes départementales et les communautés des communes/communes. Le pouvoir central décide dans ce domaine les créations, divisions, régularisations ou suppressions. Elles doivent trouver leur fondement dans la loi. En parallèle, le pouvoir central doit respecter la décision locale et ne peut effectuer des modifications sans une autorisation.

③ Le pouvoir délibérant. Les collectivités territoriales adoptent les règlementations autonomes notamment dans trois domaines, à savoir le pouvoir disciplinaire interne, les règlementations locales autonomes et les règles mandatées par l'autorité centrale.

④ Les compétences de l'organisation interne et du personnel. L'explication n° 527 du législatif Yuan[671] explique que les pouvoirs locaux ont le droit de choisir leurs propres agents et jouissent d'un pouvoir d'auto-organisation, mais que c'est le pouvoir central qui confirme le domaine de compétence de l'agent.

---

[670]Rappelons que la simplification de la province fait de la « province » simplement « une personne morale publique » qui existe comme un organe du ministère de l'intérieur et qui perd son pouvoir autonome pour gérer les affaires provinciales.

[671]Les interprétations de la loi par le législatif Yuan ayant le même effet juridique que la loi originale. 刘晓源，《论南京国民政府"六法全书"之基本特点》，《甘肃行政学院学报》2004 年第 3 期。LIU Xiaoyuan, *Les caractéristiques des "Six lois" du gouvernement nationaliste de Nanjing*, Revue de l'Institut d'Administration du Gansu, 2004, n° 3, p. 123-125.

⑤ Les pouvoirs financiers. En ce qui concerne la prise en charge financière distribuée entre le « centre » et les échelons locaux, la législation actuelle distingue clairement trois cas : les charges exclusives du « centre », les charges partagées entre le « centre » et le niveau local, les charges exclusives du niveau local. Le « centre » ne doit pas arbitrairement imposer des charges à l'échelon local. La fiscalité locale, les bénéfices tirés de services locaux, le revenu des biens locaux, l'excédent de l'exploitation de la propriété locale et des carrières, etc., tous appartiennent au domaine des recettes budgétaires locales.

⑥ La planification. Les collectivités territoriales sont compétences en matière de planification urbanistique en ce qui concerne notamment la détermination des zones de construction, de développement culturel, de conservation etc., et dans la mesure où cela relève de leurs domaines autonomes.

2. Présentation des différentes catégories de collectivités territoriales autonomes

2.1 La province

Il y a une grande différence entre le statut et la nature de la « province » avant et après la série de mesures législatives sur la simplification du niveau provincial. Avant 1997[672], la « province » était légalement une collectivité locale autonome (2.1.1), mais après elle est devenue simplement « une personne morale publique » et a perdu son pouvoir autonome pour gérer les affaires provinciales qui lui étaient confiées par la Constitution de 1947 (2.1.2).

2.1.1 La structure provinciale avant la simplification de la « province »

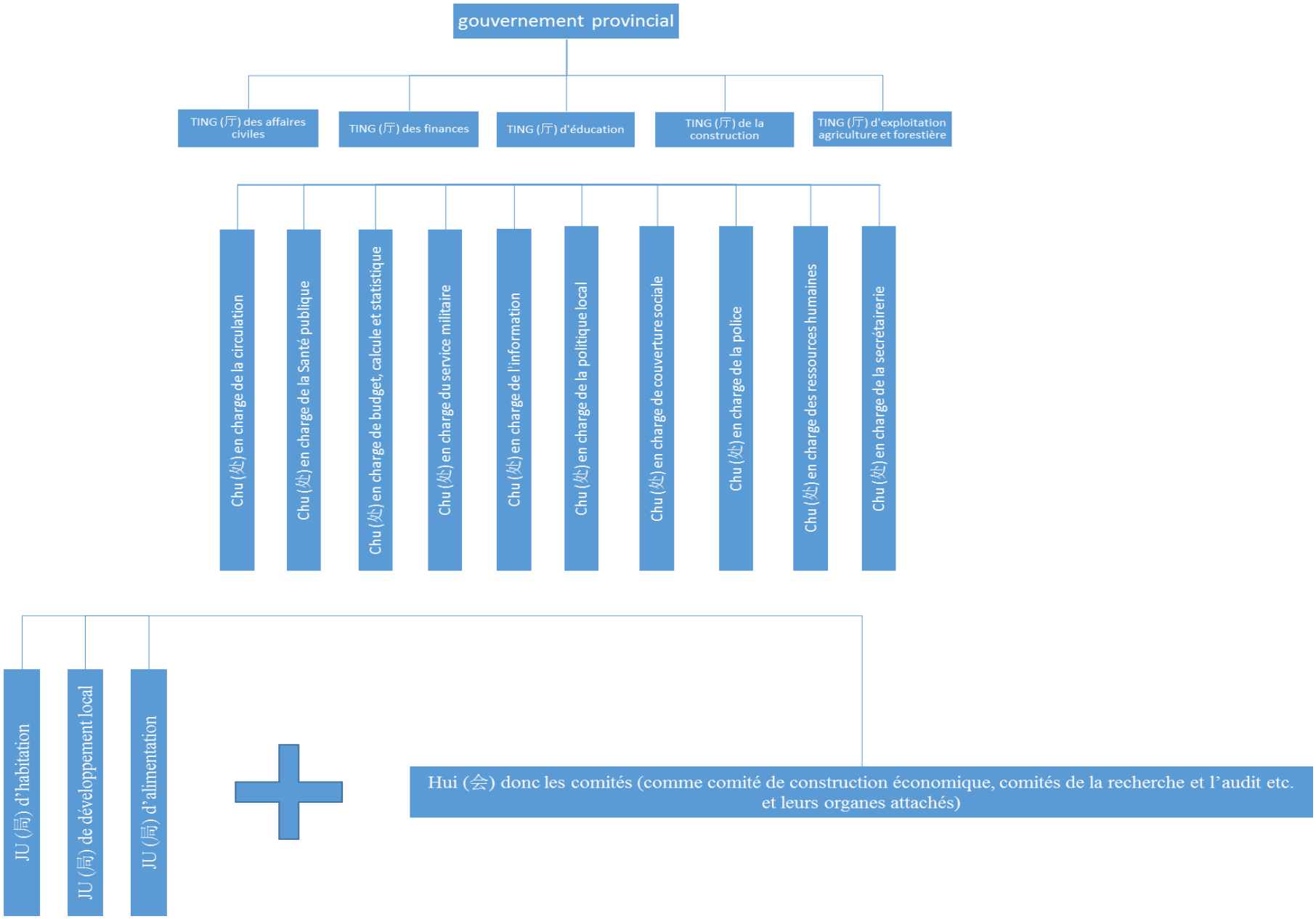
Avant 1994, la loi sur l'organisation du gouvernement provincial était applicable qui employait le système du « comité provincial » (省府委员会). Il occupe le pouvoir du « gouvernement provincial » créant un « président » qui préside le « gouvernement provincial » et son « comité provincial », son statut et fonction étant équivalent de ceux des

[672]En Chinois : 精省工程计划。

membres du comité et des directeurs d'organe administratif. En 1994, le premier suffrage direct des « préfets de province » et des « maires de ville capitale » a été organisé. A partir de ce moment, d'après la Constitution, la province se voit doté de son propre « gouvernement provincial », avec un préfet élu directement par le peuple local.

En effet, l'exécutif se présente comme un régime où un gouverneur/chef de l'exécutif est investi d'une compétence générale. Selon cette logique, le préfet de province qui se trouve à la tête du gouvernement provincial prend toutes les responsabilités en traitant des affaires provinciales. En plus, il a une fonction de contrôle du département/de la ville départementale lorsqu'ils agissent dans le cadre de leur autonomie. L'administration s'organise de la manière suivante : Il y a un secrétaire général, deux vice-secrétaires généraux[673] et ensuite des hauts fonctionnaires correspondant aux différents grades dans la hiérarchie chinoise (cinq 厅 « Ting », dix 处 « Chu », trois 局 « Ju »). A cela s'ajoutent plusieurs comités (« Hui »). Le schéma suivant illustre cette organisation et propose des traductions françaises pour les différentes fonctions :

[673]Le secrétaire général est directement sous l'ordre hiérarchique du préfet de province et assisté par le vice-préfet de province. Il traite les affaires provinciales et contrôle les fonctionnaires inférieurs ; les vices secrétaires sont nommés par le préfet de province et aident le secrétaire général dans ses tâches quotidiennes. 姚礼明：《当代各国政治体制——中国港澳台地区》，兰州大学出版社 1998 年版，第 199 页。YAO Liming, *Le système politique des États contemporains – Hong Kong, Macao et Taiwan*, Lanzhou Université Presse, 1998, p. 199.


gouvernement provincial
TING (厅) des affaires civiles
TING (厅) des finances
TING (厅) d'éducation
TING (厅) de la construction
TING (厅) d'exploitation agriculture et forestière
Chu (处) en charge de la circulation
Chu (处) en charge de la Santé publique
Chu (处) en charge de budget, calcule et statistique
Chu (处) en charge du service militaire
Chu (处) en charge de l'information
Chu (处) en charge de la politique local
Chu (处) en charge de couverture sociale
Chu (处) en charge de la police
Chu (处) en charge des ressources humaines
Chu (处) en charge de la secrétairerie
JU (局) d'habitation
JU (局) de développement local
JU (局) d'alimentation
Hui (会) donc les comités (comme comité de construction économique, comités de la recherche et l'audit etc. et leurs organes attachés)

Parmi les principaux pouvoirs du gouvernement provincial on trouve : l'exercice du pouvoir règlementaire, l'approbation ou la révocation des ordres des exécutifs subordonnés et de leurs organes affiliés , la proposition de réformes améliorant la situation du peuple , l'établissement des comptes et du budget, la gestion du domaine public provincial , la planification des investissements provinciaux , la division ou la modification les territoires administratifs locaux , la modification des institutions administratives provinciales , la nomination des hauts-fonctionnaires et des chefs d'organismes relevant du gouvernement provincial, le contrôle et la promotion de l'autonomie locale et la formulation de propositions au Conseil provincial.[674]

L'autre organe provincial principal est le Conseil provincial. C'est un organe délibérant. Il a les pouvoirs suivants : approuver les règlements provinciaux concernant les droits et les obligations du peuple local, approuver le budget, auditer les comptes provinciaux, gérer le patrimoine foncier provincial, mettre en place les services publics provinciaux et instaurer leurs règles opératoires, adopter ou non les propositions d gouvernement provincial, recevoir les pétitions du peuple etc.

Le Conseil provincial se compose des membres suivants :

- Les conseillers élus au suffrage pour un mandat de quatre ans, renouvelable sans limitation de mandat. Parmi ces conseillers, il y a un président et deux vice-présidents, élus par les conseillers.

- Le président du Conseil n'est pas seulement le chef administratif pendant les sessions du Conseil, mais il représente aussi le Conseil tout au long de son mandat, y compris pendant la période de fermeture de la session.

- Un secrétariat dirigé par un secrétaire général, qui est subordonné au président du Conseil et lui est associé pour toutes les affaires intérieures du Conseil[675].

---

[674]白纯："台湾省行政长官公署论析"，《历史档案》2003 年第 2 期。BAI Chun, *Analyse du Bureau administratif de Taiwan*, Revue 'Archives historiques', 2003, n° 2, p. 126-132.

[675]刘国深：《台湾政治概论》，九州出版社 2006 年版，第 111 页。LIU Guoshen, *Introduction à la politique de Taiwan*, Presse Jiuzhou, 2006, p. 111.

Pendant la session du conseil, le préfet de province, son secrétaire général, les chefs des autorités subordonnées et les autres personnes concernées doivent être présents à côté des membres du Conseil. Le préfet de province est obligé de présenter un rapport sur la politique de gouvernance et les conseillers ont le droit de l'interroger sur tous les aspects qui concernent sa direction. Le gouvernement provincial doit exécuter les décisions du Conseil provincial immédiatement après avoir pris connaissance de la délibération.

Tout cela montre qu'à l'époque où la « province » était encore une collectivité locale autonome, elle possédait ses propres organes et traitait elle-même les affaires provinciales.

2.1.2 La simplification de la « province »

Ce qu'on appelle par euphémisme « la simplification de la province » (le surnom étant plus réaliste : « la gèle de la province ») était le contenu essentiel de la 4ème révision constitutionnelle qui est intervenue en 1997. Mais les débats politiques sur cette simplification sont largement antérieurs. Globalement, il y a deux raisons invoquées pour justifier la réforme : D'un côté, les échanges administratifs entre le « gouvernement central » et le « gouvernement provincial » étaient intenses alors que les territoires et les populations des deux échelons étaient quasiment identiques (à hauteur de 98%) [676]. Les hiérarchies administratives excessives, la multiplication des autorités activées (donc en même temps du centre et de la province) ainsi que des compétences et pouvoirs qui ne sont pas clairement délimitées entre les deux échelons ont été invoqués. Après de longues discutions théoriques, la simplification a ainsi été mise à l'ordre du jour. De l'autre côté, la justification se situe sur le plan politique. La réforme est le résultat d'intenses batailles politiques du Parti « Guomindang ». En effet, le président de Taïwan à l'époque était Mr. LI Denghui (李登辉) issu du Parti « Guomindang », qui a voulu personnellement former son successeur, membre du même Parti, à savoir Mr. LIAN Zhan (连战). Mais entre-temps le préfet de province de l'époque, à savoir Mr. SONG Chuyu, avait gagné la faveur du peuple. C'est ce dernier qui était devenu le candidat naturel à la succession à la présidence, étant classé premier dans les

[676] 王英津：《台湾地区政治体制分析》，九州出版社 2010 年版，第 281 页。WANG Yinglv, *Analyse du système politique de Taïwan*, Presse Jiuzhou, 2010, p. 281.

sondages sur les futures élections présidentielles. Mr. SONG Chuyu (宋楚瑜) était ainsi devenu un grand obstacle pour le parti « Guomindang ». Afin de réduire son pouvoir et de le mettre à l'écart politique, le président Mr. LI Denghui a utilisé cette simplification[677]. En décembre 1996, le Président LI a organisation la réunion sur le développement et à cette occasion, le projet de simplification a obtenu l'accord des députés. Pendant la 4ème révision constitutionnelle, ce projet était le 4ème article à modifier et il a été finalement adopté.

2.1.3 La structure provinciale après la simplification de la « province »

Successivement à la nouvelle révision constitutionnelle, le 28 octobre 1998, le législatif Yuan a adopté la loi relative au régime provisoire du gouvernement provincial, à ses affaires, fonction et organisation, votés en trois fois, appelée aussi loi portant régime provisoire de la province. D'après cet instrument, le contenu de la simplification peut être résumé en quatre points :

① Le statut du gouvernement provincial est redéfini dans le sens d'un organe délégué du gouvernement central. La province n'est donc plus une collectivité locale autonome.

② Le gouvernement provincial devient une autorité administrative dirigée par le gouvernement central et sous son contrôle direct, pour traiter les affaires provinciales et surveiller l'autonomie des départements/villes départementales.

③ Le Conseil provincial est supprimé et remplacé par le Comité de province dont les membres (obligatoirement entre 21-29 personnes) sont proposés par le présidant de l'exécutif Yuan et nommés par le Président de l'État. Le comité est dirigé par l'exécutif Yuan, son rôle principal est de donner des avis consultatifs sur les affaires provinciales.

④ Le gouvernement provincial a mis en place un comité exécutif permanent de neuf chargé d'exécuter le pouvoir,. Au sein de ce comité se trouve un président en charge des

[677]张文生："台湾第四次修宪与岛内政治斗争"，《台湾研究集刊》1997 年第 4 期。ZHANG Wensheng, *La quatrième révision constitutionnelle et la lutte politique sur l'île*, Revue 'Etude de Taïwan', 1997, n° 4, p. 8-15.

affaires provinciales ainsi qu'un vice-président pour l'assister. Le rôle des autres membres est soit l'assistance également, soit les contrôles des opérations. Tous les membres du Comité sont proposés par le présidant de l'exécutif Yuan et nommés par le président de l'État.

Suite à ce changement portant simplification de la province, il n'y a plus de collectivité locale autonome. La province n'a été qualifiée de « personne publique conditionnelle », mais elle est en réalité devenue un organe délégué du pouvoir central. Il est donc logique que toutes les élections à ce niveau fussent supprimées[678].

2.2 La municipalité au rang provincial

En Juin 2009, la réforme sur les départements et les villes départementales a été adoptée. Taïwan a établi au total cinq municipalités au rang provincial[679], qui sont le premier niveau de gouvernement local. Sauf la municipalité « Taibei » qui garde le même statut qu'avant, les autres nouvelles municipalités au rang provincial ont été constituées par la fusion. Leurs noms sont « Xinbei » 新北市, « Taizhong » 台中市, « Tainan » 台南市 et « Gaoxiong » 高雄市. Il est clairement précisé dans la « loi sur le régime local » que la nature de ces cinq municipalités au rang provincial est celle de « pouvoirs locaux autonomes », se présentant comme des personnes morales publiques, qui traitent leurs propres affaires conformément aux lois pertinentes et sont contrôlées par l'Exécutif Yuan.

Dans le cadre institutionnel, ces grandes métropoles se composent, chacune d'un exécutif (gouvernement) municipal et d'un conseil municipal.

---

[678]纪俊臣：《精省与新地方制度》，时英出版社 1999 年版，第 58 页。JI Junchen, *Simplification de la province et le nouveau régime local*, Presse Shiying, 1999, p. 58.

[679]Il faut clarifie, ce sont des cinq municipalités au rang provincial, mais le niveau provincial à Taïwan, il y a que l'île de Taïwan elle-même, donc ces cinq muniscipalités en effet leur statut relève directement au pouvoir central taïwannais donc la RDC.

① *Le gouvernement municipal*: Il est l'organe administratif de la grande métropole. Il est dirigé par un maire et deux vices maires. Le maire représente la municipalité au rang provincial et la dirige en conformité avec la loi. Il est élu directement au suffrage local, et son mandat est de 4 ans, renouvelable une seule fois.

Les vice maires sont nommés par le maire, assistent le maire dans les tâches exécutives. L'un de ces deux vices maires a un statut spécial : il est nommé directement par le maire. Son sort politique est lié à celui du maire. En effet, il perd sa charge avec le maire, dans le cas d'une démission, d'une suspension ou d'un décès de ce dernier. Sous l'autorité du maire, il y a un secrétaire général et plusieurs vice-secrétaires (selon le besoin). Le secrétaire général traite, avec l'assistance du vice-secrétaire, toutes les affaires des ressources humaines ainsi que les affaires importantes de direction. Les hautes charges exécutives se subdivisent en douze titulaires à compétence purement administrative (JU en chinois)[680] et en sept titulaires qui ont également des connaissances en matière de gestion des entreprises (CHU en chinois)[681].

JU (局)	CHU (处)
en charge des affaires civiles	en charge de l'habitation
en charge du budget	en charge de la communication
en charge de l'éducation	en charge du service militaire
en charge de la construction	en charge du secrétariat
en charge des travaux publics	en charge des ressources humaines

[680]Conformément aux « Critères de l'organisation administrative locale », dernière version révisée du 01.09.2014. C'est une règlementation du ministre de l'intérieur, Elle est conforme à la loi sur le régime local, article 62 premier, deuxième et quatrième alinéa. 《地方行政機關組織準則》。Selon les articles 5 et 6 de cette règlementation, « la mise en place et l'aménagement des tâches des chefs administratifs des unités doivent être conformes à des fonctions similaires que l'on trouve dans le domaine des entreprises, notamment en ce qui concerne les responsabilités assumées et la capacité de gestion de l'économie dans son ensemble ». Les fonctionnaires de catégorie « JU » et « CHU » sont donc des membres de l'exécutif, classés au rang administratif le plus élevé. Pour la catégorie « CHU », il faut des compétences spéciales que l'on retrouve dans le secteur des entreprises.

[681]*Ibid.*

en charge de la couverture sociale	en charge des calculs et statistiques
en charge du travail	en charge de la gestion des sols
en charge de la circulation	
en charge de la police	
en charge de la Santé publique	
en charge de la protection de l'environnement	
en charge de l'ingénierie	

Pour traiter certaines affaires spéciales, la municipalité au rang provincial peut créer des comités. Dans les districts de la ville, elle crée aussi le bureau de district comme organe déconcentré de l'exécutif. Le bureau, dirigé par un directeur et un vice-directeur nommés par le gouvernement municipal, a principalement pour charge de mettre en œuvre et de contrôler les opérations autonomes relevant de l'échelon du district.

En termes de compétences, selon la « Loi sur le régime local », les grandes métropoles traitent des affaires locales d'autonomie et exécutent aussi les affaires déléguées des autorités supérieures. Elles ont plus particulièrement des compétences dans les domaines suivants : le contrôle de l'élection ou révocation des fonctionnaires locaux, les politiques locales, l'éducation et la culture, la santé et l'environnement local, l'aménagement hydraulique, la circulation, la construction, l'industrie et le commerce ainsi que la gendarmerie.

De plus, ces municipalités au rang provincial ont également des compétences budgétaires et fiscales puisqu'elles peuvent collectif et utiliser douze sources différentes de financement autonome : les impôts locaux, les taxes liées à la construction , l'excédent de l'exploitation des entreprises publiques locales, la dette publique locales, d'autres taxes locales, le produit des amendes et des indemnisations, les honoraires, la gestion des crédits,

les revenus du domaine publique local, les subventions et aides, les dons et contributions ainsi que d'autres financements.

② *Le conseil municipal.* Le Conseil municipal dispose du pouvoir délibérant de la municipalité au rang provincial. Il est composé de membres élus au suffrage direct dont le mandat est de quatre ans, renouvelable sans limitation. Pour une municipalité spéciale dont le nombre d'habitants est inférieur ou égal à 1.500.000 personnes, le nombre d'élus ne doit pas dépasser 44, (dans certains cas spéciaux, il ne doit pas dépasser 52). Toutefois, depuis 2010, le nombre des élus de ces cinq municipalités spéciales dépasse largement le seuil légal : « Taibei » 62 élus ; « Xinbei » 64 élus ; « Taizhong » 63 élus ; « Tainan » 57 élus « Gaoxiong » 66 élus[682].

Au sein du conseil municipal ont trouvé un président, un vice-président et un secrétariat. Le président et vice-président sont élus au scrutin secret par les élus municipaux. Ils sont responsables de la présidence et de l'ordre du jour.

Le secrétariat est dirigé par un secrétaire général et un vice-secrétaire et se compose de plusieurs directions qui traitent les domaines suivants : les règles des débats ; les services généraux ; la documentation ; les relations publiques ; les recherches juridiques etc. En outre, le secrétariat se décompose en des comités, dont le Comité de la programmation, le Comité/Conseil de discipline, le Comité des affaires civiles, le Comité de la finance et de la construction, le Comité de l'éducation, le Comité des transports, le Comité de la réglementation etc.

Selon la loi, le Conseil municipal a les pouvoirs suivants : élaborer et adopter les règlementations des municipalités spéciales, décider du budget annuel, disposer des différentes sortes de revenus locaux, traiter les propriétés des municipalités spéciales , élaborer les règlements autonomes d'organisation de la municipalité spéciale et d'organisation

[682]孙云："台湾政治转型后政党体制的演变及发展趋势"，《台湾研究集刊》2004 年第 4 期。SUN Yun, *Le système politique de Taiwan après le changement du Parti : spn évolution et ses tendances du développement*, Revue 'Etude de Taïwan', 2004, n° 4, p. 12-18.

des entreprises publiques de la municipalité spéciale , voter les propositions de l'exécutif de la municipalité spéciale , voter les propositions des élus de Conseil de la municipalité , examiner le rapport de fin d'année , traiter les pétitions du peuple et mettre en œuvre les compétences conférées par d'autres lois ou règlements.

2.3 Le département/ville départementale

Depuis la nouvelle réforme de 2009, Taïwan est composé au total de 17 départements et villes départementales, à savoir la ville de « Xinzhu » 新竹市 et la ville de « Jiayi » 嘉义市 ainsi que les départements de » Jilong » 基隆县, « Taidong » 台东县, « Penghu » 澎湖县 ,« Hualian » 花莲县, « Pingdong » 屏东县, « Jiayi » 嘉义县, « Yunlin » 云林县, « Nantou » 南投县, « Zhanghua » 彰化县, « Miaoli » 苗栗县, « TaoYuan » 桃园县, « Yilan » 宜兰县, « Xinzhu » 新竹县, « Mazu » 马祖县 et« Jinmen » 金门县,. En ce qui concerne les territoires de « Xinzhu » et « Jiayi » il y a donc à la fois un département et une ville départementale[683].

Conformément à « la loi sur le régime local », lorsque sur le territoire départemental une agglomération dépasse les 600.000 habitants et présente une certaine importance au niveau politique, économique et culturel, il faut l'ériger en une « ville départementale ».

Les départements/villes départementales sont des personnes morales publiques, donc des collectivités territoriales autonomes. Ils traitent leurs affaires locales ou peuvent les déléguer librement. D'après la loi, ils disposent de leurs propres organes de délibération et d'administration, de conseils départementaux/de villes départementales et d'organes exécutifs départementaux/de villes départementales.

---

[683]吴卫生："中国台湾地区地方行政区划研究"，《江汉论坛》2004 年第 9 期。WU Weisheng, *Etude sur la division administrative locale de Taïwan,* Revue 'Forum Jianhan', 2004 n° 9, p. 28-31.

De plus, la disparition de la province comme « personne morale autonome » ne signifie pas qu'il ne reste qu'un seul niveau d'autonomie locale. Les départements/les villes départementales, dont leur position est améliorée et où la tendance de « municipalité qui relève directement du pouvoir central » commence à progressivement introduire[684].

L'exécutif départemental/de la ville départementale : Quant au profil des membres de l'exécutif, il comprend en général cinq titulaires 局 JU, trois titulaires 科 KE et quatre titulaires 室 SHI[685]. Ces différents profils couvrent presque tous les domaines de gouvernance. L'exécutif de la ville départementale est sensiblement le même, à savoir sept titulaires 局 JU, deux titulaires 科 KE et quatre titulaires 室 SHI.

Les exécutifs départementaux/des villes départementales travaillent ensemble via des réunions une fois par mois ; dans des situations spéciales, une réunion intérimaire extraordinaire peut avoir lieu. Les préfets de département, les maires de ville départementale, les secrétaires généraux, les vice-secrétaires, les directeurs/vice-directeurs correspondant au profil respectif Ju/Ke/Shi et, si nécessaire, les autres personnels sont invités ou convoqués par leurs préfets.

Au niveau du personnel élu, un préfet/un maire de ville départementale doit être élu au suffrage direct pour un mandat de 4 ans, renouvelable une fois. Lorsqu'il y a une population supérieure à 120.000 personnes, un vice-préfet/maire doit s'ajouter et être nommé par le préfet/maire de ville départementale qui doit en informer dans le cadre d'un rapport le cabinet du ministère de l'intérieur. En présence d'une population se situant entre 1.000.000 et 1.250.000 personnes, un secrétaire doit être ajouté et en présence d'une population supérieure à 1.250.000 personnes, on en ajoute deux. Cela s'applique également aux autres postes de direction de rang supérieur au sein de l'institution locale sauf en ce qui concerne les domaines de trésorie, de police, d'impôts, d'audit, et de services de lutte anti-corruption.

---

[684]王英津：《台湾地区政治体制分析》，九州出版社 2010 年版，第 299 页。WANG Yinglv, *Analyse du système politique à Taïwan,* Maison d'édition Jiuzhou, 2010, p. 299.

[685]Voir la note de bas de page 678. Ce sont des membres de l'exécutif local, le titre JU correspond au premier échelon et les titres KE et SHI relèvent du deuxième échelon.

Ils sont tous nommés par le préfet/maire de ville départementale conformément à « la loi sur la nomination des fonctionnaires ». Ils quittent leurs postes lorsque le préfet/maire de ville départementale les relève de leurs fonctions ou supprime la fonction ou lorsqu'ils démissionnent ou décèdent[686]. Les exécutifs départementaux/des villes départementales ont des compétences règlementaires locales, gèrent leur personnel, le budget et les comptes. Ils contrôlent les pouvoirs du gouvernment autonome local.

Le Conseil départemental/de la ville départementale : le Conseil se compose des élus au suffrage direct. Le mandat est de 4 ans et renouvelable. Le nombre des élus est proportionnel à l'importance démographique de la collectivité[687]. Quant à sa composition, le Conseil dispose d'un président et d'un vice-président, élus par les autres élus du Conseil. Leur mandat est le même que celui des autres élus et donc aussi renouvelable. Le président représente juridiquement le conseil, il est responsable de la convocation des réunions et de l'ordre du jour ainsi que de la gestion des affaires permanentes. Lorsque le président est dans l'incapacité de gérer les affaires, le vice-président est suppléant. Les président et vice-président cesser leur fonction avec la fin des mandats, mais ils peuvent aussi démissionner ou perdre leurs fonctions en cas de décès, de perte de mandat « élu » ou encore par destitution. Pour ceux qui ont pris leurs fonctions il y a moins d'un an, il est interdit de provoquer leur destitution. Sur le plan organique, le conseil forme 5 à 7 comités s'intéressant aux différentes spécialités. De plus il y a un comité de procédure, un comité de discipline et de 3 à 6 comités s'occupant des marchés publics.

Il a les compétences suivantes : adoption des règles administratives, du budget, des différentes taxes, des règles autonomes relevant des affaires normales de la collectivité y compris celles des entreprises publiques, délibération sur l'aliénation de biens publics, sur le rapport d'audit, sur les propositions de l'exécutif et sur l'accueil des pétitions. Il a également

---

[686]王英津：《台湾地区政治体制分析》，九州出版社 2010 年版，第 301 页。WANG Yinglv, *Analyse de système politique à Taïwan*, Maison d'édition Jiuzhou, 2010, p. 301.

[687]Pour une population inférieure à 10.000 habitants, les membres ne doivent pas dépasser les 11 élus ; pour une population inférieure à 200.000, 19 élus ; pour une population inférieure à 400.000, 33 élus ; pour une population inférieure à 800.000, 43 élus ; pour une population inférieure à 1.600.000, 57 élus. Sinon, les membres ne peuvent pas dépasser 65 élus au total. 刘国深：《台湾政治概论》，九州出版社 2006 年版，第 112 页。LIU Guoshen, *Introduction à la politique taïwanaise*, Maison d'édition Jiuzhou, 2006, p. 112.

d'autres compétences attribuées par les lois, les décrets ou bien les actes autonomes de l'échelon supérieur, donc de la province.

2.4 Le Canton[688] 乡 (xiang) (镇 l'association de communes et 市 la commune)

Le département se subdivise en cantons (communautés des communes ; commune). Leurs organes exécutifs et délibérants sont respectivement la mairie et l'assemblée locale. La commune représente le niveau de base de l'organisation autonome locale. Elle partage le même statut que le canton et la communauté des communes. La commune est une personne morale publique qui se charge des « l'affaires locales » et exécute également les affaires déléguées par les autorités supérieures. Il y a encore deux niveaux administratifs inférieurs, le « village » 村 et le « groupe villageois » 里. Il ne s'agit toutefois pas de « personnes morales publiques autonomes ». Leurs chefs/directeurs ne sont ni des fonctionnaires de l'État ni des représentants d'une autorité locale.

L'organe exécutif à chaque niveau à l'intérieur du canton (xiang) dispose d'un chef exécutif, élu au suffrage direct, qui représente et gouverne respectivement soit son canton, soit sa communauté des communes, soit sa commune. Son mandat est d'une durée de 4 ans renouvelable une fois. Pour la commune, si la population est supérieure à 300.000 personnes, le chef exécutif (maire) installe un vice maire de façon personnelle confidentielle. La fonction du vice maire est donc liée à celle du maire et elle suit son sort en cas de perte ou de suspension de fonction ainsi que dans le cas d'une démission ou d'un décès[689]. L'organe exécutif est en charge des affaires de la collectivité consistant en l'administration, la gestion, la politique budgétaire, les services publics, l'éducation, la culture et le sport, la santé et l'environnement, la construction, la circulation et le tourisme, la sécurité publique et la gestion des partenariats public-privé. Il est également en charge d'autres matières ayant fait l'objet d'une décentralisation.

---

[688]C'est la traduction au Québec comme en Angleterre du terme « township ». C'est ce concept anglais qui correspond le plus fidèlement à ce niveau local chinois.

[689]王建民："简析台湾权力结构与地方派系关系之演变"，《台湾研究》2001 年第 2 期。WANG Jianmin, *Brève analyse de l'évolution des relatiosn entre les structures de pouvoir et les groupes locaux,* Revue 'L'étude de Taïwan', 2001, n° 2 p. 38-44.

L'organe délibérant (l'assemblée locale) est constitué par les représentants[690] du peuple local donc élu au suffrage direct. La durée du mandat est de 4 ans renouvelable indéfiniment. L'assemblée dispose d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire et d'un comité de révision. Le Président est le représentant juridique de l'assemblée, il est responsable de la convocation des réunions et de la présidence, de la gestion des affaires permanentes. Lorsque le président dans l'incapacité de gérer les affaires, le vice-président le remplace. La secrétaire s'occupe des affaires quotidiennes, il est possible d'en avoir plusieurs et de les diviser en groupes pour travailler efficacement. En matière de compétence, l'assemblée délibère les règles administratives de la collectivité, des règles relevant de l'autonomie du territoire, y compris les entreprises publiques, fixe le budget, la taxe, adopte les propositions de l'exécutif, rapporte sur l'exercice passé, reçoit les pétitions etc.

3. La relation entre le pouvoir délibérant local et les autres pouvoirs

Quant au pouvoir juridictionnel au niveau local taïwanais, il est indépendant et forme donc son propre système à lui, n'ayant pas beaucoup de liens avec le pouvoir délibérant local et l'exécutif local[691]. Autrement dit, il est intéressant d'analyser seulement la relation entre le pouvoir délibérant local et l'exécutif local (administration locale).

3.1 Le pouvoir délibérant et sa mise en œuvre

L'Administration locale est l'organe exécutif et le Conseil local est l'organe délibérant. La « loi sur le régime local » précise que, les administrations locales doivent

[690]La règle du taux : pour une population inférieure à 1.000 personnes, les représentants ne doivent dépasser pas cinq membres d'assemblée, inférieure à 10.000 sept membres, inférieure à 50.000 personnes, onze membres, inférieure à 150.000 personnes, 19 membres. De toute façon, dans les cantons, communautés des communes ou communes, les membres ne doivent pas dépasser les 31 membres au total.

[691]姚礼明：《当代各国政治体制——中国港澳台地区》，兰州大学出版社 1998 年版，第 194 页。YAO Liming, *Le système politique des États contemporains – Hong Kong, Macao et Taiwan*, Lanzhou Université Presse, 1998, p. 194.

exécuter les décisions des Conseils locaux de même niveau[692]. Ils doivent rendre des comptes aux Conseils locaux, notamment en cas de mauvaise exécution ou d'exécution absente. Le cas échéant, les municipalités doivent s'adresser directement au pouvoir central et rapporter les abus les importants à l'exécutif Yuan et les autres dysfonctionnements au ministère de l'intérieur. Cela doit contribuer à la résolution du problème grâce à l'implication de tous les organes concernés.

3.2 Obligation de fournir des rapports et rendre sdes compte à l'organe délibérant

À chaque niveau local, les administrations et organes exécutifs doivent rendre un rapport à l'occasion des réunions du conseil local respectif. Ce rapport a le but de préciser les circonstances politiques par rapport à leur mandat. Il comporte le programme politique, les actes règlementaires adoptés, les investissements effectués, les taxes collectés, les actions sociales réalisées, etc. En même temps, les chefs exécutifs et des administrations, comme les préfets de département, les maires, les directeurs des agences etc., doivent se confronter aux critiques aux contestations des membres du Conseil local. De plus, à l'occasion des réunions de Conseil local des échelons supérieurs au département (y compris le département lui-même), les chefs des exécutifs respectifs ont une obligation de présence lorsque certaines questions seront évoquées[693].

3.3 Adoption et réexamen de la délibération

Les Conseils locaux de chaque niveau peuvent adopter des règlements locaux dans les domaines de leurs compétences. Ils ont adopté aussi les budgets locaux, fixent les taxes locales, gèrent les patrimoines locaux, fixe les règles d'organisation autonome concernant leur collectivité ainsi que celles qui visent les entreprises de services publics etc. Si les exécutifs ont des difficultés d'exécution, ils peuvent demander un deuxième examen aux Conseils locaux du même niveau. Ces derniers doivent approuver une deuxième fois, mais cette fois à

---

[692]Sauf le niveau provincial qui est devenu un organe qui étend le pouvoir étatique après la réforme portant « rationalisation de la province ».

[693]洪庆麟：《中华民国宪法概论》，台湾东华书局股份有限公司 2006 年版，第 188 页。HONG Qinglin, *Introduction à la Constitution de la RDC*, Taïwan Donghua Bookstore Co. Ltd., 2006, p. 188.

la majorité des 2/3 des conseillers présents, pour maintenir la décision. Quant u niveau du département/de la ville départementale, les exécutifs peuvent aussi s'opposer seulement à une partie de la délibération pendant un délai de 30 jours à compter de la date de la réception de la délibération. Le Conseil local doit délibérer de nouveau dans les 15 jours à compter du jour du veto. S'il y a ajournement, une réunion intérimaire extraordinaire devrait avoir lieu dans les 7 jours et une décision finale doit être adoptée dans les 3 jours. Si le conseil n'est pas capable de prendre une décision de confirmation à la majorité des 2/3 des membres présents, la délibération contestée perd sa force. Lorsque cette procédure s'exerce à propos de l'adoption du budget, le conseil correspondant doit soit confirmer la délibération contestée, soit adopter une nouvelle délibération qui est définitive dans la mesure où aucune nouvelle proposition ou contestation n'est plus autorisée.

3.4 Le projet sur le budget local et sa délibération

Il n'est pas difficile d'observer qu'à Taïwan, le système politique local répond à ce que l'on pourrait appeler une logique de « régime parlementaire ». L'administration est séparée du pouvoir délibérant (à l'image du pouvoir législatif au niveau national) et l'organe délibérant contrôle les organes administratifs. Dans cet environnement, un type de projet de délibération peut être soumis par l'exécutif du département/de la ville départementale. Il s'agit du projet budgétaire global. Ce projet doit être transmis par l'exécutif du département/de la ville départementale au Conseil de département/de la ville départementale, deux mois avant la réunion annuelle budgétaire. Le Conseil doit en débattre un mois avant la réunion annuelle budgétaire et il se prononce 15 jours avant cette réunion sur la publication de ce projet laquelle doit être faite par l'exécutif. Une fois débattu à la réunion annuelle budgétaire, le Conseil dispose d'un délai de trois mois pour adopter le projet. Par défaut, le projet est transmis au « ministère de l'intérieur » pour décision directe et finale. Pour les délibérations budgétaires additionnels du département/de la ville départementale, le projet est débattu au sein d'un organe d'audition spécial à partir du 4ème mois de l'année budgétaire ; une délibération doit être adoptée dans un délai de trois mois. Une copie de la décision finale et du rapport de l'organe d'audition est sauvegardée dans les archives du conseil respectif.

4. Appréciation finale de l'exercice du pouvoir des collectivités d'autonomie locale

Après cet exposé du régime de l'autonomie locale à Taïwan, il convient de formuler quelques remarques et d'apprécier l'exercice du pouvoir des collectivités d'autonomie locale à la lumière des aspects les plus importants de la réforme menée par « la loi sur le régime local ». On mentionnera des aspects positifs (4.1) et des défauts (4.2).

4.1 Aspects positifs

Une autonomie locale s'appliquant à tous les échelons

L'autonomie locale se pratique jusqu'à l'échelon de la commune, c'est-à-dire que mis à part le « centre » tous les niveaux des pouvoirs locaux ont leur champ d'autonomie selon les lois et règlements pertinents. De haut en bas, les organes de l'autonomie locale de tous les niveaux bénéficient d'une large autonomie. Elle porte sur les intérêts locaux qui sont les plus appropriés à chaque niveau. En même temps, elle est adaptable aux conditions locales afin que les droits des habitants locaux puissent être protégés au mieux. La découverte du fonctionnement de cette expérience d'autonomie locale joue également un rôle positif sur les réformes politiques, institutionnelles et juridiques en Chine continentale.

Des divisions administratives simples

Après le programme sur la simplification du niveau provincial en 1997, la « province » n'est plus une collectivité locale autonome. La nature juridique de la division administrative à ce niveau devient très floue. En 2010, le nouveau plan de la division administrative à Taïwan est modifié donc la municipalité relève directement du pouvoir central – département/villes de province – canton de département de ces trois échelons. Ce nouveau système de division administrative facilite la gouvernance des différents niveaux du

gouvernement concernés, et le rend plus transparent, plus concis. Mais aussi, dans une certaine mesure il permet de rationaliser les organisations gouvernementales encombrantes.

4.2 Défauts

Dans l'ensemble le fonctionnement du pouvoir local a eu de bons résultats. Toutefois, ces collectivités locales autonomes ont des problèmes qui ne peuvent être ignorés.

Le chevauchement territorial entre pouvoir central et pouvoir local

Pour des raisons historiques, le pouvoir central chinois s'est réfugié à Taïwan, et, par conséquent, sa compétence territoriale réelle se limitait à Taïwan avec ses îles. Ce qui veut dire que le territoire étatique de la République de Chine est Taïwan et la « province », qui est une collectivité territoriale, est aussi Taïwan. Il y a donc deux entités se situant en principe à des échelons territoriaux différents mais qui dans cette situation particulière couvrent exactement le même territoire. D'une manière générale aussi, il n'y a pas seulement des chevauchements institutionnels entre l'autorité centrale gouvernementale, administrative et juridique, mais également avec les échelons locaux. Le pouvoir central contrôle en effet le pouvoir local et beaucoup de pouvoirs en principe décentralisés restent véritablement maîtrisés par le pouvoir central. L'autonomie locale de Taïwan est dans un certain sens une autonomie locale strictement soumise au régime centralisé[694]. Il en résulte beaucoup d'inconvénients sur la mise en œuvre de l'autonomie locale tant que les responsabilités centrales et locales ne sont pas clairement délimitées ou encore que le pouvoir central intervienne trop souvent dans les affaires locales.

Le caractère incomplet de l'autonomie locale

[694]高民政：《台湾政治》，华文出版社 2000 年版，第 260 页。GAO Minzheng, *La politique de Taïwan*, Huawen Publishing Company, 2000, p. 260.

D'après « la loi sur le régime local », les autorités à partir du niveau départemental doivent se conformer au « Sommaire de la mise en œuvre du régime autonome local applicable aux départements et aux villes départementales » ce qui doit leur permettre de s'adapter aux règles de l'autonomie locale. Mais ce « sommaire » est un simple acte réglementaire d'application et, tant qu'il est incompatible avec l'un des décrets ou l'une des lois, il est nul. En définitive, les pouvoirs autonomes des collectivités territoriales sont très limités par le contrôle sévère du « centre »[695] et leur volonté d'autonomie locale ne peut pas être complètement mise en œuvre.

[695]赵永茂：《台湾地方政治的变迁与特质》，翰芦图书出版公司 2002 年版，第 131 页。ZHAO Yongma, *Les changements et caractéristiques dans la politique locale à Taiwan*, John Reed Publishing Company, 2002, p. 131.

Conclusion :

La dimension la plus approfondie de la décentralisation en Chine se trouve sans doute dans les régions des minorités ethniques. Le fait d'attribuer des pouvoirs aux peuples minoritaires est même une tradition depuis l'époque monarchique. Les façons de vivre, les langues, les cultures, les territoires historiques, etc., sont effectivement spécifiques à chaque ethnie. Il est donc logique de les laisser bénéficier de l'autonomie locale sous réserve qu'il n'y a pas de risque de scission de la Chine dans son ensemble. On contstate en effet que le Parti communiste leur délègue d'assez larges pouvoirs et par conséquent les régions des minorités ethniques sont compétentes pour contrôler et traiter toutes leurs affaires locales. Quant à Taïwan, ce sont les autorités de la RDC qui sont au pouvoir. Dans le cadre du système capitaliste, il pratique une décentralisation très démocratique de style occidental. Ce qui explique parmi d'autres éléments l'essor de l'économie et la prospérité de l'île.

Titre II : La décentralisation à la chinoise avec des régimes à deux vitesses : l'autonomisme renforcée des régions administratives spéciales (Hong Kong et Macao)

L'autonomie chinoise se caractérise dans la comparaison internationale par le fait que le régime autonome propre à Hong Kong (HK) et à Macao se présente de manière unique. Ce type d'autonomie chinoise à deux vitesses, à savoir le régime général et celui régissant les ex-territoires britannique et portugais, apporte une nouvelle vision de la décentralisation. Il faut cependant souligner que la Chine est un État unitaire et le restera en principe. Selon la conception chinoise, il n'y a ni autonomie territoriale extrême, ni fédéralisme, ni encore moins indépendance. La souveraineté entière et indivisible est inscrite et confirmée dans les constitutions chinoises de toutes les époques. Officiellement le régime local des régions administratives spéciales, comme Hong Kong et Macao, est donc classé dans le domaine de la décentralisation et mis en œuvre dans le cadre de la loi sur la région administrative spéciale, même si ce régime s'apparente en réalité à une autonomie territoriale très poussée.

À partir de 1978, le dirigeant de l'époque, M. DENG Xiaoping, a formulé une hypothèse politique hardie visant « un pays, deux régimes » dans une série de discours[696]. Il s'agissait d'un tournant historique dans l'évolution de la décentralisation en Chine. Aussitôt, en passant par des débats législatifs, cette nouvelle vision politique a été inscrite dans la Constitution de 1982 et depuis, elle est devenue un fondement national de la politique de la Chine. Le principe constitutionnel suivant est désormais applicable : « Les organes d'État de la République populaire de Chine fonctionnent suivant le principe du centralisme démocratique. (…) La répartition des attributions entre les organes d'État de l'autorité centrale et ceux des autorités locales se fait conformément au principe qui met pleinement en

[696]Depuis l'année 1978, M. DENG avait déjà commencé à chercher la meilleure solution pour Taïwan. Dans une série de discours à des occasions différentes, il était avec son équipe dirigeante à la recherche d'une terminologie susceptible de qualifier la situation chinoise. C'est donc en janvier 1982 que M. DENG a formulé la maxime : « 'Un pays, deux régimes' qui signifie que deux régimes peuvent être autorisés dans un même pays dans la mesure où l'existence du système spécifique ne compromet pas le système du continent et que ce dernier ne porte pas atteinte au régime spécifique. ». À l'occasion de la rencontre-réunion des 22 et 23 juin 1984 avec la communauté des affaires de Hong Kong et les représentants ZHONG Shiyuan et autres, M. DENG a invoqué également ce concept d'un pays, deux régimes' et y a apporté ses explications. Comp. DENG Xiaoping, *Les œuvres choisies de Deng Xiaoping*, Maison d'édition Renmin, 1993.

jeu l'initiative et le dynamisme des pouvoirs locaux, tout en maintenant la direction unique du pouvoir central »[697]. Un pas particulièrement significatif vers la consécration du pouvoir local est fait le 4 avril 1990 pendant la troisième session de septième l'Assemblée populaire nationale, avec l'adoption de la « Décision sur la mise en place de la région administrative spéciale de Hong Kong »[698] suivie par l'adoption le même jour de la loi fondamentale portant région administrative spéciale de Hong Kong (RASHK). La même solution sera appliquée à Macao trois ans plus tard, à savoir le 31 mars 1993.

Le régime de région administrative spéciale trouve donc son fondement dans la Constitution ainsi que dans la Loi fondamentale sur la région administrative spéciale (RAS). Le régime se présente principalement sous trois aspects : la mise en place d'une relation institutionnelle entre la région administrative spéciale (RAS) et le centre, l'organisation de l'exercice du pouvoir central et l'organisation de l'exercice du pouvoir autonome au plus haut degré à l'intérieur d'une région administrative spéciale. Les principes de fonctionnement sont les suivants :

- La RAS continue à appliquer son ancien régime capitaliste et à jouir d'un haut degré d'autonomie consenti par le pouvoir central.

- Le système juridique précédent fondé sur la 'common law' est maintenu et le pouvoir de décision finale revient à la RAS.

- La RAS se voit consentir une garantie institutionnelle afin de rester pratiquement inchangée par rapport à son ancien système existant caractérisé par le principe de la, primauté du droit.

- Le régime de RAS devra s'inspirer des principes chinois de la gestion locale spéciale, de la théorie relative à la construction de l'État de droit, de la théorie constitutionnaliste, de la théorie de la gestion nationale et enfin de la théorie du socialisme aux caractéristiques chinoises. Le résultat doit rendre compatible le socialisme que le capitalisme et garantir leur coexistence à long terme.

---

[697]Constitution de la RPC de 1982, art. 3.

[698]Cette décision décrète les aspects suivants : 1) Le régime spécial de la RASHK entrera en vigueur le 1 juillet 1997. 2) Le territoire de RASHK comprend l'île de Hong Kong, l'île de Jiulong ainsi que les îles et les eaux adjacentes. La carte de la zone administrative sera publiée par le Conseil des affaires d'État. La mise en place formelle du régime de la RASHK a eu lieu le 1er Juillet 1997, à savoir le jour officiel du retour de Hong Kong.

Dans ce deuxième titre, nous allons d'abord apporter le fondement théorique de cette décentralisation poussée à l'extrême dans les régions administratives spéciales (RAS) (Chapitre 1). Nous présenterons ensuite le régime réel et actuel dans les deux RAS (Chapitre 2). On verra que le régime de la RAS sera construit à partir de la RAS Hong Kong, puisqu'il est arrivé en premier. Il a servi de modèle pour la RAS Macao.

Chapitre 1 : La configuration théorique d'une autonomie renforcée dans un État chinois recomposé

La décentralisation chinoise est en plein développement depuis plus d'une trentaine d'années. Les recherches théoriques et les pratiques institutionnelles réalisés sur le terrain se fécondent mutuellement. L'expérience de la décentralisation renforcée, voire extrême, à Hong Kong et à Macao est caractérisée par M. DENG dans l'image suivante : « Il faut sentir les pierres du fond pour pouvoir traverser le fleuve »[699]. De ce fait, la recherche théorique (« les pierres du fond ») de l'autonomisme de Hong Kong et de Macao s'inscrit dans le cadre d'un régime local mis en pratique conformément à la législation (« le fleuve »).

En effet, le Parti communiste exige « un résumé scientifique de l'expérience pratique du socialisme aux caractéristiques chinoises et une application des règles relatives au développement du socialisme chinois. »[700] Dans le cadre du socialisme chinois, la maxime « un pays, deux régimes » a fait l'objet de recherches. La maxime a été concrétisée par la loi fondamentale sur la RAS. Comme le régime de la région administrative spéciale existe depuis presque 30 ans, la réflexion théorique a permis de systématiser progressivement le régime et de lui donner une certaine maturité.

Dans ce contexte, jusqu'en 2010, la Chine a adopté 236 lois toujours en vigueur, plus de 690 règlements administratifs et plus de 8600 actes délibérants et exécutifs locaux. La Constitution se présente ainsi comme un tronc, à côté des lois et règlements administratifs et des actes locaux qui sont comme des branches. Un nouveau système juridique à plusieurs vitesses propre à la Chine a vu le jour. La loi fondamentale de la RAS est désormais un élément important dans le système juridique chinois. Elle témoigne d'une construction de l'État fondé sur la loi[701].

---

[699]Discours de clôture de la conférence de travail centrale du Parti communiste, 25 décembre 1980.

[700]引自《求是》杂志，2012 年第 17 期，第 18 页。Citation de magazine "Recherche de la vérité", 2012, n ° 17, p. 18.

[701]李林，《特别行政区制度在中国特色社会主义法律体系中的地位和作用》，《一国两制研究》2012 年第 1 期。LI Lin, *Conséquences et situation du régime de la RAS dans l'ensemble du système juridique du socialisme chinois*, Revue 'L'étude d'un pays en deux régimes', p. 15-20.

Comme nous sommes à la recherche de la théorie du régime « un pays, deux régimes », nous verrons qu'elle change considérablement la réflexion sur la décentralisation et ses variantes institutionnelles. Nous avons insisté sur la fécondation mutuelle entre pratique et théorie. Le point de départ de la réflexion théorique sera donc la doctrine « un pays, deux régime » qui se concrétise dans la loi sur la région administrative spéciale (Section 1). Comme cette doctrine est nouvelle pour expliquer les relations entre les différentes composantes locales de la Chine, ces développements seront relativement détaillés et feront appel aux manifestations de volonté exprimées par le parti communiste chinois qui sont pertinents pour le système juridique. De manière plus courte, il faudra ensuite s'intéresser à la nouvelle discipline juridique qui a vu le jour en Chine suite à la création des régions administratives spéciales et leur régime (Section 2).

Section1 : La doctrine « un pays, deux régimes » concrétisée dans la loi sur la région administrative spéciale

Après la fondation de la nouvelle Chine, les dirigeants communistes chinois se sont immédiatement intéressés aux 'affaires suspendus'[702] héritée du passé. Comment résoudre les questions de Hong Kong et de Macao – les 'problèmes' datant depuis le « Traité sino-anglais de Nanjing 中英南京条约 » en 1842 avec une série de traités inégaux signés par le gouvernement de la dynastie Qing avec le Royaume-Uni. Le « Traité sino-portugais de Pékin 中葡北京条约 » de 1887 conclu avec le Portugal se situe dans le même contexte. A cela s'est ajoutée la question de Taiwan depuis 1949. La solution pacifique à ces problèmes se perçoit dans la doctrine « un pays, deux systèmes » déjà mentionnée par MAO[703]. Dans les années 1980, c'est Deng Xiaoping – le personnage dominant de la direction collective centrale issue de deuxième génération – qui présentait de manière complète cette doctrine tout en l'améliorant. C'est aussi lui qui a clairement nommé la doctrine : « un pays, deux régimes ». La doctrine est désormais un principe fondamental régissant la République populaire de Chine, ressemblant le territoire principal du pays et appliquant le communiste, alors qu'à Hong Kong, Macao et Taiwan, le capitalisme continue à s'appliquer. Le but recherché de la doctrine est de réaliser la réunification pacifique du pays tout en maintenant la prospérité et la stabilité de ces trois zones qualifiées de spécifiques[704]. Cette théorie est d'ores et déjà confirmée par la Constitution chinoise et la loi fondamentale sur la Région Administrative Spéciale de Hong Kong (RASHK) ainsi que la loi fondamentale sur la Région Administrative Spéciale de Macao (RAS Macao), entrant en vigueur respectivement en 1997 et en 1999 à Hong Kong et Macao. Rétrospectivement, on peut considérer qu'il y a un succès et l'obtention de résultats

[702]Dans les temps modernes, le peuple chinois et les gouvernements chinois successifs ont fait des efforts pour récupérer les territoires perdus, mais en vain. Après la fondation de la Chine nouvelle, la tâche d'atteindre la souveraineté dite « entière » et la réunification de la patrie est considérée comme un devoir historique du Parti communiste chinois (PCC). À l'époque, certains leaders révolutionnaires chinois s'attendaient à étendre la victoire de la guerre aux 'autres territoires' afin de les récupérer. Toutefois, pour des motifs de politique internationale, la première génération de la direction collective du PCC, représentée par MAO Zedong, a gardé un profil bas en pratiquant une politique "provisoire" à l'encontre des territoires occupés par des puissances occidentales ainsi qu'une politique misant sur le "long terme plus efficace «. 毛泽东外交文选. 北京：中央文献出版社,1994。Maison d'édition des textes et documents : *Travaux de diplomatique de MAO*. Beijing, 1994.

[703]叶永烈:《涵碧楼逸事》，《文汇报》2003 年 7 月 13 日。« Wen Hui Journal » 13 Juillet 2003, YE Yonglie, *Anecdotes en Hanbi*.

[704]邓小平，《邓小平文选》（第 3 卷），人民出版社 1994 年版，第 58—59 页。DENG Xiaoping, *Travaux de DENG Xiaoping (Volume III)*, Maison d'édition populaire, 1994, p 58-59.

concrets. Dans deux points successifs il faudra voir de plus près l'orientation scientifique et l'approfondissement de la doctrine (§ 1) et l'orientation pratique de la doctrine dans les régions administratives spéciales (§ 2) ainsi que le développement progressif de la doctrine (§ 3).

§ 1. L'orientation scientifique et l'approfondissement conceptuel de la doctrine « un pays, deux régimes »

Dans le système théorique du communisme à caractère chinois[705], la doctrine « un pays, deux régimes » joue un rôle important. La doctrine a désormais atteint un stade de maturité, grâce à l'entrée en vigueur et la mise en pratique pendant une dizaine d'années des deux lois fondamentales sur Hong Kong et Macao, qui permet de l'insérer dans le système théorique du communisme à la chinoise (1) et d'en apprécier la valeur innovatrice (2), son impact scientifique (3) et sa portée (4).

1. Le système théorique du communisme à la chinoise

Le Chef du Parti communiste chinois à l'époque, M. DENG Xiaoping avait un rôle clé à ce sujet. En 20 mars 1979, il estimait dans le discours sur les « quatre principes cardinaux » que "la modernisation du système chinois doit s'effectuer selon des modalités proprement chinoises"[706]. Ensuite le 1er septembre 1982, dans son allocution d'ouverture de la 12ème assemblée nationale du parti communiste, il soulignait de manière rigoureuse que les "les vérités universelles du marxisme doivent être prises en compte sous l'angle des réalités concrètes de notre pays et de notre propre société. En ce sens, nous devons construire notre propre communisme à la chinoise qui se présente comme l'aboutissement de longues

[705]Rappelons qu'en Chine, le Parti dirigeant est le « Parti communiste chinois ». D'après la doctrine communiste, ce parti considère que la Chine n'a pas encore atteint la société communiste au sens marxiste. La Chine actuelle se trouverait dans un stade encore antérieur au communisme et la période de transition du socialisme aurait encore vocation à durer pendant une longue période de temps. C'est dans ce contexte il convient de distinguer le socialisme occidental et ce que l'on devrait appeler le communisme à la chinoise, même si en Chine il s'appelle actuellement « socialisme à la chinoise ».

[706]《邓小平文选》（第 2 卷），人民出版社 1994 年版，第 164 页。DENG Xiaoping, *Travaux de DENG Xiaoping (Volume III),* Maison d'édition populaire, 1994, p 164.

expériences historiques"[707]. Les 16ème et 17ème assemblées nationales du parti communiste ont résumé ces thèses sous l'appellation de « système communiste à la chinoise » afin de mieux caractérises le contenu de la théorie. C'est finalement le 1er juillet 2011, dans son discours « célébrant le 90ème anniversaire du Parti communiste chinois », que HU Jintao 胡锦涛 a qualifié ce système théorique de noyau du communisme chinois.

Le système théorique du communisme à la chinoise incorpore la théorie de DENG Xiaoping, à savoir la théorie de la 'triple représentativité'[708] et le concept du développement scientifique durable[709]. Il prolonge les idéologies du marxisme-léninisme et puis du maoïsme. Il doit fournir les réponses et explications aux questions considérées comme essentielles et à explorer encore, à savoir notamment : Qu'est-ce que le communisme/socialisme et comment convient-il de le construire ? Comment faut-il construire le Parti ? De quelle manière la société doit être développée ? Quelles sont les solutions théoriques et pratiques à apporter pour continuer à promouvoir le marxisme en Chine, pour qu'il contribue à alimenter le programme politique du PPC et à le sensibiliser en matière de gouvernement et de construction du communisme/socialisme.[710]

La théorie de DENG Xiaoping s'est établie progressivement dans les conditions historiques d'un développement pacifique, accompagnant la réforme de la Chine qui s'ouvre

---

[707]《邓小平文选》（第 3 卷），人民出版社 1994 年版，第 3 页。DENG Xiaoping, *Travaux de DENG Xiaoping (Volume III)*, Maison d'édition populaire, 1994, p 3.

[708]"三个代表"思想。La théorie des 'triple représentativité' sera une politique développée par JIANG Zemin 江泽民 et inscrite dans la constitution en mars 2003. Cette théorie a été explicitée lors du 80e anniversaire de la fondation du Parti communiste chinois par Jiang : « En un mot, notre Parti doit toujours représenter les demandes de développement des forces productives progressistes chinoises, représenter la culture d'avant-garde et représenter les intérêts fondamentaux de la majorité de la population du pays. »

江泽民同志在党的十六大上所作报告。Discours de Jiang Zemin au rassemblement pour marquer le 80e anniversaire de la fondation du PCC.

[709]科学发展观。Le concept du développement scientifique durable est l'une des idéologies officielles du Parti communiste chinois (PCC). Il a été intégré dans le statut du PCC au cours du 17e congrès national du PCC en octobre 2007. Il est axé sur l'objectif d'atteindre de la manière la plus complète et coordonnée le développement durable au profit des peuples. Dans son discours, HU Jintao confirme : « Alors que le premier sens du concept est le développement durable, il doit s'interpréter par rapport un noyau qui est toujours la population. Il faut donc adopter une approche globale, coordonnée et durable afin d'équilibrer les principes à la base du concept. C'est ainsi qu'on parviendra à créer la démocratie chinoise et une société harmonieuse. »

胡锦涛讲话：« 科学发展观是我党提出的新重大战略思想 », « 要深入贯彻落实科学发展观 »。Discours de HU Jintao, *Le concept du développement scientifique durable est donc l'une des nouvelles grandes pensées stratégiques avancées par le PCC dont le domaine d'application vise tous les domaines de la vie sociale*.

[710]《中国大百科全书》（第二版），2009 年版本，第 15-220 页。*Encyclopédie de la Chine (deuxième édition)*, 2009, p. 15-220.

et se modernise, en tirant les leçons de l'expérience historique. Elle s'applique désormais dans les domaines du droit, de la philosophie, de l'économie politique, de la science sociale et dans d'autres domaines. Pour la première fois, elle formule des réponses aux questions fondamentales de la Chine sur la voie socialiste et sur la ligne de direction du PCC.[711]. Sans doute, la doctrine « un pays, deux régimes » est une théorie en référence innovatrice et remarquée internationalement. Elle aura également un impact considérable sur le régime de l'autonomie territoriale en Chine.

2. La valeur innovatrice de la doctrine « un pays, deux régimes »712

La doctrine « un pays, deux régime » se fonde sur les affirmations suivantes :

- L'adhésion au principe de la souveraineté de l'État qui se présente comme une seule Chine indivisible. La Chine est en effet un pays unifié et constituée grâce à une longue histoire. La sauvegarde de l'intégrité du territoire et la réalisation progressive de la réunification sont l'aspiration et l'intérêt commun de la nation chinoise. Pour certaines raisons historiques spéciales, il y a eu des pertes de territoire, mais il s'agit de rependre l'exercice de la souveraineté nationale et d'assurer la synchronisation du pays à travers un développement stable. D'après cette doctrine, il s'agit d'une nécessité historique.

- La coexistence de deux régimes. Basé sur l'histoire et la réalité, fondée sur la volonté du peuple chinois et les résidents de Hong Kong et de Macao, l'article 31 de la Constitution chinoise et l'article 5 de la Loi fondamentale sur la RAS ont confirmé l'existence de deux systèmes dont l'un relève d'une logique communiste et l'autre d'une logique capitaliste. Les deux peuvent donc coexister dans une seule Chine.

---

[711]《中国大百科全书》（第二版），2009 年版本，第 15-220 页。*Encyclopédie de la Chine (deuxième édition)*, 2009, p. 15-220.

[712]楊允中：《關於"一國兩制"理論的幾個問題》，載於《"一國兩制"研究》，第 7 期，2011 年，第 15-23 頁。YANG Yunchong, *Quelques questions à propos de la théorie de « un pays, deux régimes »*, Revue 'la recherche sur la théorie de « un pays, deux régimes », n ° 7, 2011, p. 15-23.

- La consécration de principe de l’autonomie locale. L’autorité publique qui s'exerce dans les RAS ne vise pas seulement les citoyens chinois, mais en particulier les habitants locaux. L’articulation de l’autonomie à travers un arrangement institutionnel innovant permet que la Chine respecte l'initiative locale et la dignité humaine. Après plus d’une dizaine d’années d'expérience, l’évolution historique donnerait gain de cause à la doctrine dans la mesure où les résidents développent de manière sage leurs capacités et leurs façons de gérer la prospérité de Hong Kong et de Macao.

- La consécration d’un haut degré d'autonomie. Il est clairement inscrit dans l’article 2 de la Loi fondamentale. A l’exception des domaines attribués directement au souverain national, à savoir notamment les affaires étrangères et la défense, les RAS sont compétentes dans presque tous les domaines d'autorité publique, y compris dans le domaine judiciaire à propos duquel existe une juridiction suprême spécifique. Cela s’analyse comme l’un des plus hauts niveaux qui peut être réalisé en matière d'autonomie locale.

- La stabilité sur le plan de la politique. L'article 5 de la Loi fondamentale confirme que les systèmes politique et capitaliste ainsi le mode de vie dans la RAS doivent rester inchangés pendant 50 ans. L'objectif de cette disposition est de reconnaître les situations actuelles qui doivent pouvoir s’épanouir de manière cohérente jusqu’à un succès généralisé. Ce délai garantit pour une longue période que la doctrine ‘un pays, deux régimes’ n’impose des changements ni immédiats, ni dans le futur proche.

- Le caractère exemplaire à long terme. Comme les RAS se présentent de manière vigoureuse et pleine de vitalité, le régime spécial assure non seulement leur prospérité et stabilité, mais contribue aussi activement à l'amélioration de leur relation avec la Chine continentale. L'expérience pratique a donc validé la rationalité scientifique et la faisabilité de la doctrine. Ainsi, il n’est pas exagéré de dire que l'existence et le développement des deux RAS sont devenus le baromètre pour observer le développement et le progrès de la Chine contemporaine dans son ensemble dans la mesure où elle évolue progressivement vers plus de prospérité, démocratie et civilisation. Hong Kong et Macao, qualifiés « les deux perles de la Chine », ont donc vocation à poursuivre sur la voie du succès.

La théorie « un pays, deux régimes » développe parmi beaucoup d'innovations et améliore dans la pratique. « Avec la reprise de la souveraineté et l'établissement de RASHK et RAS Macao, l'œuvre de promouvoir « un pays deux régimes », assurant la prospérité à long terme et la stabilité de pays est la mission historique d'État et des résidents RAS eux-mêmes. Cette théorie est directement liée à l'approfondissement de la réforme et l'ouverture économique et le grand renouveau de l'État-nation. »[713] Ainsi, l'étude en profondeur et systématique sur cette théorie et la Loi fondamentale est devenue un enjeu majeur dans les cercles académiques. Les dirigeants chinois sont toujours offerts à l'attention à la théorie « un pays, deux régimes », à consciencieusement résumer les expériences, à enrichir constamment cette, sa mise en œuvre et la Loi fondamentale dans la pratique. "La pratique démontrée que le principe d' « un pays, deux régimes » donc l'élément important de la théorie communiste à caractères chinois, a une forte vitalité ; le chemin de la réunification pacifique sur cette théorie, a aussi une forte vitalité."[714] Cette théorie fait modèle de libérer l'esprit et de chercher la vérité, elle reflète pleinement de tolérance et de développer ensemble avec les différences, elle expose une pensée complète de l'harmonie, de la coopération et de concept gagnant-gagnant en paix. Il est vraiment notre recherche d'excavation minutieuse[715].

3. L'impact scientifique de la doctrine « un pays, deux régimes »

La doctrine « un pays, deux régimes » se présente comme une construction à la fois pratiquement et théoriquement mure, susceptible de contribuer au succès du nouveau modèle

[713]胡锦涛《在庆祝澳门回归祖国十周年大会暨澳门特别行政区第三届政府就职典礼上的讲话》。澳门理工学院一国两制研究中心：《中华人民共和国澳门特别行政区宪政法律文件汇编》，2010年，第230页。HU Jintao, Le discours à l'occasion de Congrès du 10ème anniversaire du retour de Macao et troisième inauguration de gouvernement de la Région administrative spéciale de Macao. Institut Polytechnique de Macao, le centre de recherche en 'un pays, deux régimes' : *La Compilation des documents juridiques constitutionnels de la République populaire de Chine sur Région administrative spéciale de Macao*, 2010, p. 230.

[714]吴邦国《在纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施十周年座谈会上的讲话》。澳门理工学院一国两制研究中心：《中华人民共和国澳门特别行政区宪政法律文件汇编》，2010年，第239、244、245页。WU Bangguo, *discours à l'occasion de Congrès du 10ème anniversaire du retour de Macao*, Institut Polytechnique de Macao, le centre de recherche en 'un pays, deux régimes' : « La Compilation des documents juridiques constitutionnels de la République populaire de Chine sur Région administrative spéciale de Macao », 2010, p. 239, 244-245.

[715]乔晓阳：《深刻理解"一国两制"的伟大意义》，许崇德主编：《"一国两制"知识丛书》"序言"，中国民主法制出版社 2009 年版。QIAO Xiaoyang, *Compréhension profonde en l'importance de « un pays, deux régimes »*, in : XU Chongde éditeur : "un pays, deux systèmes", Livres de la connaissance, préface, maison d'édition la démocratie et la législation chinoise, 2009.

de développement politique de la Chine. Elle est également considérée comme un progrès majeur et une étape historique significative sur le plan de l'épistémologie et de la méthodologie. Elle est originaire de la Chine contemporaine et y mise en œuvre. L'expérience pratique des deux RAS, qui a chacune choisi avec succès sa propre voie de développement, ouvre de nouveaux horizons dans le domaine de la recherche : Tout d'abord la doctrine « un pays, deux régimes » enrichit la théorie constitutionnelle et occupe à ce titre une place de premier plan dans la perception de développement des institutions de l'Etat. À l'heure actuelle, la Chine a inscrit cette théorie dans la Constitution dans l'article 31, l'article 59 et l'article 62. Ensuite, la doctrine « un pays, deux régimes » peut bien sûr aussi être compris comme une théorie complète faisant appel à des disciplines variées. En effet, même si c'est la constitution qui devrait être le plus concernée, d'autres domaines du droit, comme la théorie du droit et le droit international public sont également concernés. A cela s'ajoutent les impacts sur les sciences politiques, les relations publiques et les différentes spécialités de sciences humaines qui attachent une attention accrue à cette doctrine.

4. La portée de la doctrine « un pays, deux régimes »

Comme il a été vu, la doctrine « un pays, deux régimes » est l'abréviation d'une conception d'organisation d'Etat visant à l'intérieur d'un pays unitaire deux systèmes différents. Il s'agit d'une conception politique nationale fondamentale, issue de la réflexion conjointe du Parti communiste chinois (PCC) et du gouvernement chinois. Elle déploie sa signification selon les propres conditions de la Chine, dans le respect de son histoire et de sa réalité politique et sociale, afin de parvenir à la réunification pacifique de l'État. Cependant, la doctrine ne devrait pas être immuable. L'expérience pratique montre que la doctrine est en constante évolution quant à ses manifestations concrètes. Le PCC doit en permanence approfondir sa compréhension de la théorie et enrichir davantage son contenu.

Pour expliquer le contenu de la doctrine « un pays, deux régimes » sur le plan politique, l'interprétation la plus autorisée et officielle se trouve dans le discours de Deng Xiaoping tenu en juin 1984, à l'occasion de ses rencontres avec les délégués d'affaires hongkongais ainsi que le représentant célèbre hongkongais ZHONG Shiyuan. Il précise :

« Notre politique est de pratiquer le régime « un pays, deux régimes » ce qui signifie pour l'ensemble de la Chine que la Chine continentale continue sous le régime communiste alors que Hongkong, Macao et Taïwan peuvent continuer à pratiquer leurs régimes capitalistes. »[716] Après trois décennies de réflexion, on observe que de nombreux chercheurs académiques et dirigeants s'intéressent à cette doctrine en lui donnant chacun des interprétations, certes, singulières. Mais toutes ces interprétations sont compatibles avec le véritable esprit des idées de Deng Xiaoping. Comme la doctrine a une portée sociale et sur le plan des valeurs, elle est concrétisée dans les domaines politiques et juridiques.

Quant à la répercussion sur le plan du parti, le 18ème Congrès national du Parti communiste chinois a délibéré dans un domaine auparavant non abordé en dédiant dans son rapport officiel un passage aux affaires de Hong Kong et de Macao en 2012. La doctrine « un pays, deux régimes » est pour la première fois bien et en détail exposée dans la partie scientifique du rapport. Cet aspect doit être approfondi en raison de l'importance du parti dans le système politique et juridique de la Chine.

D'abord, on trouve désormais dans un document officiel du parti un résumé complet du principe « un pays, deux régimes » qui se présente comme une exigence fondamentale et un objectif essentiel du parti. Il est en effet précisé dans le rapport que « le gouvernement central, dans la mise en œuvre des différentes politiques à Hong Kong et Macao, doit poursuivre les objectifs fondamentaux de préservation de la souveraineté, de la sécurité et du développement des intérêts nationaux tout en favorisant le développement de la prospérité et la stabilité à long terme à Hong Kong et à Macao »[717]. La signification de ce passage donne une certaine latitude dans l'interprétation pratique ce qui a permis de clarifier la doctrine dans le préambule de la Loi fondamentale sur Hong Kong et sur Macao qui va l'approfondir et y apporter toutes les subtilités nécessaires pour une mise en œuvre concrète [718] La formulation consacre également un renouveau stratégique du parti face à la nation chinoise qui révèle que

---

[716]《邓小平论香港问题》，三联书店（香港）有限公司 1993 年版，第 5 页。*"Deng Xiaoping débat les questions sur Hong Kong"*, Presse Sanlian (HK) Ltd., édition 1993, p 5.

[717]Rapport officiel de HU lors du 18ème Congrès national du Parti communiste chinois en 14 novembre 2012, Version Chinoise-anglaise, http://language.chinadaily.com.cn/news/2012-11/19/content_15941774.htm.

[718]黎子珍：《中央对港政策根本宗旨正本清源》，香港文汇报 2012 年 11 月 20 日。 LI Zizhen : *La politique centrale à l'égard de Hong Kong et l'objectif essentiel de la réforme*, Wenhui Magasine à Hong Kong, 20 Novembre 2012.

les intérêts fondamentaux se rejoindront à long terme entre les citoyens de la nation chinoise et les compatriotes Hongkongais et Macaoniens[719].

Ensuite il est souligné dans le rapport que « les bonnes pratiques » qui s'imposent en vertu de la doctrine « un pays, deux régimes » se perçoivent avec trois paires de relation[720] :

- première relation : Il convient d'adhérer au concept 'un pays' ce qui n'empêche pas de respecter en même temps les différences inhérentes à deux régimes[721] ;

- deuxième relation : Il faut maintenir l'autorité centrale et en même temps assurer un degré élevé d'autonomie de la RAS ;

- troisième relation : Sans négliger de soutenir fortement la partie continentale de la Chine, les compétitivités de Hong Kong et de Macao doivent être améliorées.

Ces trois relations doivent être combinées de manière organique et être appliquées de manière constante.

Il est effectivement intéressant de combiner de cette manière la science politique et le droit ce qui contribue à une meilleure compréhension de la doctrine 'un pays, deux régimes'. Une mise en œuvre raisonnable de ces trois relations permet de déployer pleinement les potentialités inhérentes à la théorie 'un pays, deux régimes' et d'accroître les perspectives de développement des deux côtés. L'application correcte de ces trois relations donne une garantie pour exclure toute ingérence extérieure et de faire progresser l'autonomie.

---

[719]彭清华在北京接受记者采访的谈话，香港文汇报 2012 年 11 月 20 日。 La conversation de Peng Qinghua avec les journalistes à Pékin, Wenhui Magasine à Hong Kong, 20 Novembre 2012.

[720]ZHANG Xiaoming (ancien directeur adjoint du Bureau du Conseil d'Etat pour Hong Kong et Macao), *Enrichir les expériences de la doctrine 'un pays, deux régime'*, in : « Lecture assistée de Rapport du 18ème Congrès du Parti communiste chinois », 2012.

[721]Ce qui est confirmé dans l'article 23 de la loi fondamentale sur les RAS.

§ 2. L'orientation pratique de la doctrine « un pays, deux régimes » dans les régions administratives spéciales

Le rapport de 18ème Congrès du Parti communiste chinois montre dans les trois premiers paragraphes de sa Xème partie comment il convient d'appliquer cette doctrine dans la pratique. Si la formulation originale est concise, elle permet une interprétation substantielle et profonde.

Dans ce paragraphe, nous exposerons successivement le succès général de la mise en œuvre de la doctrine « un pays, deux régimes » (1), la réalisation de son objectif essentiel (2), les exigences spécifiques qui se posent à propos de la mise en œuvre (3) ainsi que la confiance dans la bonne foi déployée par Hong Kong et Macao pour la mise en œuvre de la doctrine « un pays, deux régimes » (4).

1. Le succès général de la mise en œuvre de la doctrine « un pays, deux régimes » dans la pratique politique

Le rapport[722] précise ainsi que depuis le retour de Hong Kong et de Macao, des avantages réciproques en ont résulté pour les deux parties, donc y compris la Chine continentale dont le développement a progressé. La théorie « un pays, deux régime » est désormais reconnu de manière générale et constitue un succès. Même certains observateurs extérieurs s'expriment positivement. Au Royaume-Uni, le rapport « Hong Kong six mois après » a déclaré que « le principe « un pays, deux régimes » fonctionne bien à Hong Kong et que les droits et libertés résultant de la « Déclaration commune sino-britannique »[723] ont

[722]Ici : Rapport du 18ème Congrès du Parti communiste chinois.

[723]《中英联合声明》。 « Sino-British Joint Declaration ». Son nom officiel est : « Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong ». Elle a été signée par les premiers ministres respectifs, à savoir Zhao Ziyang et Margaret Thatcher le 19 décembre 1984 à Beijing. V. Constitutional and Mainland Affairs Bureau, The Government of the HKSAR, "The Joint Declaration", 1 July 2007.

La Déclaration est entrée en vigueur avec l'échange des instruments de ratification le 27 mai 1985. Elle a été enregistrée aux Nations Unies le 12 juin 1985. Dans la Déclaration conjointe, le Gouvernement de la RPC déclare d'assumer l'exercice dans la souveraineté sur Hong Kong (y compris Hong Kong Island, Kowloon et les

également été respectés[724]. David Wilson[725], l'ancien gouverneur de Hong Kong a confirmé dans une interview accordée à un journaliste chinois que Hong Kong est une histoire très réussie et qu'il était très heureux de voir cela[726]. Le Consul général des États-Unis à Hong Kong et à Macao, M. James a dit : « La théorie « un pays, deux régimes » est généralement couronnée de succès. Le territoire de Hong Kong d'aujourd'hui jouit non seulement de la prospérité, mais regarde le futur avec espoir. La Chine est l'endroit où dans le monde il y a le plus de changements et c'est aussi l'un des pays les plus importants. Hong Kong peut y contribuer d'une manière importante. »[727]

2. La réalisation de l'objectif essentiel de la doctrine « un pays, deux régimes »

La 2ème phrase du premier paragraphe du Rapport du 18ème Congrès du Parti communiste chinois de 2012[728] dit clairement que l'objectif essentiel du principe « un pays, deux régimes » est que « les différentes politiques générales que le gouvernement central met en œuvre à Hong Kong et à Macao servent l'objectif essentiel de préserver la souveraineté, la sécurité nationale et le développement des intérêts nationaux tout en garantissant la prospérité et la stabilité à long terme de Hong Kong et de Macao ». L'ancien président chinois a repris ce passage le 1er juillet 2012 pendant la conférence célébrant le 15ème anniversaire du retour de Hongkong. Il affirme que cet objectif essentiel est une tâche historique qui s'inscrit dans le long terme. Trois relations devraient être comprises dans ce contexte[729].

Premièrement, il faudrait comprendre la relation entre 'le principe d'un pays' et 'le respect de deux régimes'. L'expérience montre quant au principe d'un (seul) pays que sur son fondement, un Etat cherche à protéger sa souveraineté nationale, sa sécurité nationale et ses

---

"New Territoires") à partir du 1er juillet 199. Le Gouvernement du RU déclare qu'il transmet Hong Kong à la RPC le 1er juillet 1997.

[724]《人民日报（海外版）》，2011 年 3 月 28 日。« Le Quotidien du Peuple (version étrangère) », 28 mars 2011. C'est également l'organe de presse officiel du Comité central du Parti communiste chinois.

[725]Lord Wilson of Tillyorn était l'avant dernier chef et le 27e Gouverneur de Hong Kong (de 1987 à 1992).

[726]中新社伦敦 2007 年 8 月 26 日。China News Service, London, 26th August 2007.

[727]新华网 2008 年 7 月 11 日。www.xinhuanet.com le 11 juillet 2008。

[728]Ici : Rapport de 18ème Congrès du Parti communiste chinois.

[729]《十八大报告辅导读本——丰富"一国两制"实践》，人民出版社，2012 年版，第 341-345 页。*Les conseils de lecture du rapport du 18ème Congrès du Parti communiste chinois – Les pratiques enrichissantes de la doctrine "un pays, deux régimes,* Maison d'édition populaire, 2012 p. 341-345.

intérêts de développement national. L'article 23 de la Loi fondamentale sur les deux RAS était officiellement formulé à partir de ce principe réservant à l'Etat central une série d'actes qui mettent en danger la sécurité nationale comme notamment la trahison, la sécession, la sédition, la subversion contre le gouvernement central et le vol de secrets d'État. Dans la RAS de Macao on trouve même une loi spécifique à ce propos, à savoir « la Loi relative à la défense des intérêts nationaux en matière de sécurité ». Toutefois, ce dispositif ne contredit pas le fait que le principe des deux régimes soit respecté en même temps. En effet, dans les RAS, ont pratiqué un haut degré d'autonomie qui est bien respecté et concrétisé par la loi fondamentale et d'autres règlementations locales.

Deuxièmement, il faudrait bien saisir l'étendue de la relation qui s'établit entre 'l'objectif de maintenir le pouvoir central et 'l'objectif de garantir un haut degré d'autonomie dans les RAS'. Selon la loi fondamentale, les pouvoirs du centre ou des RAS sont clairement distingués. Parmi les attributions centrales on trouve notamment : les affaires étrangères et la diplomatie, la nomination du Chef de l'exécutif ainsi que des hauts fonctionnaires, le contrôle et le renvoi éventuel les lois et des règlements locaux des RAS, la mise en œuvre de certaines législations nationales dans les RAS, le droit de décision finale sur la méthode et les modifications du Chef de l'exécutif ou le Conseil législatif, l'initiative pour instaurer un état d'urgence dans les RAS et le pouvoir d'interpréter et de modifier la Loi fondamentale. Les RAS jouissent des attributions suivantes : l'exercice autonome du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire ce qui justifie l'existence d'une cour suprême disposant du pouvoir de cassation. Chaque échelon jouit donc clairement de son propre domaine de compétences sur lequel l'autre ne peut pas empiéter et qui par ailleurs ne peut pas être transféré de l'un vers l'autre. Il convient de souligner la logique de l'Etat de droit qui régit ces relations.

Troisièmement, il faudrait comprendre la relation qui s'articule entre deux exigences, formulées de la manière suivante : 'la Chine continentale apporte un fort soutien', d'un côté, et 'les RAS font jouer leur propre compétitivité', de l'autre côté. Leur combinaison vise à maintenir la stabilité et la prospérité des RAS à long terme. Concrètement depuis le retour de Hong Kong et de Macao, le gouvernement central a effectivement introduit un certain nombre de politiques en termes de développement économique commun. Elles se reflètent dans

l'accord sur un partenariat économique plus étroit entre la Chine continentale et Hong Kong/Macao (acronyme anglais : CEPA pour « Closer Economic Partnership Arrangement »)[730]. Quatre aspects méritent d'être relevés dans ce contexte : l'ouverture de Hong Kong et de Macao au tourisme individuel originaire du continent qui profite pour l'instant aux résidents de 49 villes de la Chine continentale ; la promotion à grande échelle de la coopération financière entre la Chine continentale et Hong Kong[731] ; la promotion des programmes de coopération régionale avec Hong Kong et Macao[732] ; l'approvisionnement en qualité et quantité suffisante de Hong Kong et de Macao en nourriture, eau, électricité, gaz et d'autres matériaux pour assurer les besoins quotidiens de ses habitants[733]. La bonne compétitivité d'origine de Hong Kong et de Macao n'est ainsi pas affectée et la nouvelle politique se réalise d'après la devise que c'est « un pays fort avec ses peuples riches qui permet de renfoncer aussi la compétitivité des RAS »[734].

3. Les exigences spécifiques de la mise en œuvre de la doctrine « un pays, deux régimes »

Les exigences spécifiques de la mise en œuvre de la doctrine se trouvent dans le 2ème paragraphe de Rapport du 18ème Congrès du Parti communiste chinois de 2012[735]. Elles se reflètent à travers six aspects qu'il convient de présenter.

---

[730]Mainland and Hong Kong/Macao **C**loser **E**conomic **P**artnership **A**rrangement (CEPA). Il s'agit d'un accord de libre-échange visant les biens, services et investissements. Comp. de manière générale : https://www.tid.gov.hk/english/cepa/

[731]Il s'agit de permettre aux institutions financières du continent à émettre des obligations et des emprunts nationaux en RMB à Hong Kong ainsi que de permettre aux banques de Hong Kong la facturation des opérations transfrontalières en RMB afin de s'ouvrir progressivement au pays.

[732] Par exemple les projets suivants : « Réforme le plan de développement dans l'estuaire de la rivière Pearl (2008-2020) », « Plan de développement global à HengQin », « Plan global de développement sur la coopération dans les domaines de l'industrie et des services à Shenzhen-Hong Kong ». D'une manière générale, il s'agit de promouvoir la coopération de l'infrastructure transfrontalière entre la Chine interne et Hong Kong, notamment en ce qui concerne les ponts transfrontaliers, les projets ferroviaires à grande vitesse.

[733]Cet approvisionnement est une tradition et a été même garanti en période de guerre, et a fortiori en période de paix.

[734]胡锦涛，《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2012 年版，第 15-16 页。HU Jintao, *Rapport présenté au 18ème Congrès du Parti communiste chinois*, Maison d'édition Renmin, 2012, p. 15-16.

[735]Ici : Rapport du 18ème Congrès du Parti communiste chinois.

① La doctrine doit être strictement conforme avec la Loi fondamentale des RAS : En effet, la loi fondamentale des RAS n'est pas seulement la forme juridique et concrète de la doctrine « un pays, deux régimes », mais aussi son fondement matériel dans la mesure où elle vise une meilleure gestion et construction de Hong Kong et de Macao. Une mise en œuvre de la doctrine selon la loi est donc le seul mode acceptable pour régir les relations entre le continent et les RAS.

② Il convient de perfectionner les mécanismes et les technique juridiques liés à la mise en œuvre de la Loi fondamentale des RAS : La Loi fondamentale est une loi qui reflète en réalité la règlementation des relations économiques entre la Chine continentale et les RAS. Par conséquent, la Loi fondamentale exige que les mécanismes et techniques liés à cet objectif soient doivent être améliorés ce qui est tout à fait logique.

③ Le pouvoir du chef exécutif et du gouvernement doit être renforcé conformément à la loi : Comme Hong Kong et Macao sont se voient investis par la loi d'un haut degré d'autonomie, le gouvernement central leur doit un soutien complet, conformément aux principes inscrits dans la loi et au principe de la primauté du droit. Cela doit contribuer à un meilleur avenir des RAS[736].

④ Il faut approfondir les relations économiques et commerciales entre la Chine continentale et les RAS ainsi que de promouvoir leurs échanges et leurs coopérations dans les divers domaines : Ceci est une exigence importante pour maintenir la prospérité et la stabilité

[736]Les exemples : pour la construction du parc industriel transfrontalière à Macao, il y a besoin de remplir la mer en faisant les terres, le Conseil affaires d'État a approuvé en créée une nouvelle règle explicative – le nouveau terrain est appartient au l'État Chine, mais le droit usuel est à RAS de Macao, la RAS de Macao a la compétence judiciaire et administrative. De même, l'Université de Macao son nouveau campus Hengqin, sa question en compétence, le Comité permanent de l'Assemblée Populaire Nationale traitant en méthode similaire à trouver des solutions par une décision juridique.

à long terme de Hong Kong et de Macao. On constate à cet égard que les échanges et coopérations entre se sont accrus en quantité et qualité ces dernières années[737].

⑤ L'unité nationale doit être promue avec comme objectif de créer un sentiment de patriotisme à Hong Kong et à Macao : En effet, l'objectif essentiel de la doctrine « un grand pays, deux régimes » est celui de créer l'unité. Initialement, c'était l'objectif d'un retour en douceur de Hong Kong et Macao à la Chine. De jours, c'est pour garantir leur prospérité et stabilité à long terme. Le PCC préconise que l'unité doit être atteinte dans tous les secteurs de la société[738].

⑥ Il convient de prévenir et réprimer l'ingérence extérieure dans les affaires locales : Il s'agit d'une nouvelle exigence formulée expressément dans le rapport de 18ème Congrès du PCC. Cette exigence ne vise pas seulement le volet négatif ou de rejet consistant à admettre une action « contre » tout ingérence extérieure dans les affaires locales, mais comporte également un volet positif dans le sens où il faut la 'prévenir' et la 'limiter. Le gouvernement central attache une grande importance à cet aspect et l'a souligné à plusieurs reprises dans ses discours[739]. Il cherche donc à accompagner seulement les gouvernements locaux afin de leur permettre de construire un système juridique complet tout en respectant l'autonomie locale.

4. La confiance dans la bonne foi déployée par Hong Kong et Macao pour la mise en œuvre de la doctrine « un pays, deux régimes »

[737] Rien qu'en tourisme, sur le site officiel de 'Statistices and Census Service of Macao Special Administratice Region' (www.dsec.gov.mo/), à la fin de 2012, les touristes de la Chine continentale ont augmenté 2,94 fois plus qu'en 2003, en termes de stimulation des besoins internes, soit une augmentation de 4,31 fois.

[738] 中山大学港澳研究中心：《挑战就是机遇》，《港澳情况通讯》2013 年第一期，第 14 页。Le Centre de recherche de Hong Kong et Macao de l'Université Sun Yat-sen : *Le défi est la chance*, Revue 'la communication pour la situation de Hong Kong et de Macao', 2013, n° 1, p. 14.

[739] 人民日报，2012 年 7 月 2 日。《胡锦涛主席在香港第四届政府就职典礼上的讲话》。Daily China, 2 Juillet 2012, Le discours du Président HU Jintao lors de l'inauguration du quatrième gouvernement de Hong Kong.

Cette confiance en la bonne foi des résidents dans les RAS se reflète dans 3ème paragraphe de Rapport[740] : « Les compatriotes de Hong Kong et de Macao mettront l'autonomie accordée non seulement en œuvre d'une manière intelligente et adéquate, mais ils seront aussi capables d'améliorer les avantages dans la construction des RAS. Ils seront en mesure de jouer un rôle actif dans les affaires locales, en partageant la même dignité et la même gloire avec les Chinois continentaux. » Il faut souligner que cette confiance a fait ses épreuves dans les années précédentes et la confiance dans l'effectivité du régime d'autonomie a progressivement augmenté. Comme les populations locales ont la passion, la capacité et la détermination de gouverner leur territoire natal, le pouvoir central doit leur faire confiance et les soutenir pleinement.

§ 3. Le développement progressif de la doctrine « un pays, deux régimes »

La doctrine « un pays, deux régimes », depuis sa naissance jusqu'à aujourd'hui, couvre déjà une période qui correspond à une trentaine d'années. C'est une phase de l'histoire chinoise qui peut être qualifiée de pionnière. Le développement de la doctrine fait également appel à l'initiative des masses populaires qui permet de renforçant les reformes continuellement, pour promouvoir le progrès global et durable de Hong Kong et de Macao. Afin d'illustrer ce développement progressif de la doctrine « un pays, deux régimes », il sera démontré que la pratique de la doctrine « un pays, deux régimes » est couronnée de succès (1), qu'elle est explorée de manière innovatrice à l'intérieur du communisme à la chinoise (2) et que la loi fondamentale des régions administratives spéciales mettant en œuvre la doctrine « un pays, deux régimes » est à l'origine d'une discipline scientifique indépendante (3).

1. <u>Une pratique couronnée de succès</u>

Presque trois décennies après la réunification, force est de constater que la doctrine « un pays, deux régimes » a été mise en œuvre avec prudence et que le développement local à

[740]Ici : Le rapport de 18ème Congrès du Parti communiste chinois de 2012.

Hong Kong a des résultats positifs et significatifs. Hong Kong a plus particulièrement résisté aux défis de la crise financière asiatique de 1997, à l'épidémie SRAS en 2003 et de la crise financière internationale de 2008. L'application de la doctrine assure à Hong Kong non seulement sa stabilité et son développement en termes politiques, mais constitue aussi la base de sa prospérité en termes économiques. Le gouvernement central a également appliqué une série de mesures mettant en œuvre des politiques préférentielles ce qui a contribué à maintenir la régularité du développement économique et social de Hong Kong. Hong Kong conserve ses valeurs traditionnelles en matière de civilisation, de liberté et de régime d'État de droit. La coopération commerciale entre Hong Kong et la Chine continentale montre une tendance d'augmentation continue. Après toutes ces années, le volume du commerce a bondi de 600% [741]. L'entrée en vigueur de l'accord sur un partenariat économique plus étroit (CEPA[742]) y particulièrement contribué en ouvrant le marché du tourisme individuel aux chinois continentaux et promouvant d'avantage l'industrie du tourisme, en stimulant la demande des consommateurs et l'emploi. En partant des statistiques de 2011[743], le produit régional brut des habitants a atteint 34 000 $. Pendant 2004-2011, le taux de croissance moyen du PIB est 5%, deux fois plus vite que le chiffre moyen. En 2011, le taux de chômage est tombé atteint le seuil bas record de 3,4%. Selon le Rapport de Hong Kong « Ta Kung Pao »[744], la Banque mondiale et la Société financière internationale ont publié conjointement un rapport le 23 octobre 2012 qui confirme que l'environnement d'affaires de Hong Kong occupe le deuxième rang dans le monde. Les faits parlent toujours plus fort que les mots. Le même effet impressionnant s'observe également à Macao après le retour[745]. Dans les années 2000-2009, le taux annuel moyen de croissance du PIB est proche de 15%. En 2011, le taux de croissance économique est de 20,7%. Selon les données du FMI publiées le 17 avril 2012[746], le PIB par habitant de Macao s'élève en 2011 à 66 311 $ ce qui le place en tête par rapport au

[741] The State Council Information office of the People's Republic of China, Site official, L'article consultée, 04 juillet.2012: http://www.scio.gov.cn/zhzc/2/1/document/1182466/1182466.htm.

[742] 2003 年，内地与香港、澳门特区政府分别签署了内地与香港、 澳门《关于建立更紧密经贸关系的安排》 « Mainland and Hong Kong **C**loser **E**conomic **P**artnership **A**rrangement ».

[743] Examen du développement économique de Hong Kong en 2001: Relever le défi, http://people.com.cn/BIG5/jinji/36/20020111/646162.html

[744] The State Council Information office of the People's Republic of China, Site official, L'article consultée, 20 février 2012: http://www.scio.gov.cn/zhzc/8/3/Document/1104499/1104499.htm.

[745] Le rapportde développement économique après la reunification sur la dernière décennie, Bureau de liaison du gouvernement populaire central dans la Région administrative spéciale de Hong Kong, 2006.

[746] *Ibid.*

continent asiatique. Dix ans après la réunification, la solidité financière du gouvernement de Macao a augmenté de 7 fois[747].

Sur le plan culturel, le gouvernement central coopère pleinement avec le gouvernement des RAS pour mener à bien certaines activités. Il aide RAS à construire des voies nécessaires pour établir des échanges culturels internationales. Il promeut activement la coopération en matière de culture industrielle entre le continent et les RAS. Il soutient fortement la protection du patrimoine culturel et du patrimoine culturel immatériel[748].

Du point de vue des sondages de l'opinion publique, le sondage de l'Université de Hong Kong en 2006[749] montre que 60% de la population hongkongaise a exprimé sa confiance dans le gouvernement de la RAS, que 77% ont exprimé leur confiance en l'avenir de Hong Kong et que 86% ont exprimé leur confiance dans l'avenir de la Chine dans son ensemble. L'Institut polytechnique de Macao a publié son sondage le 12 décembre 2011[750] d'après lequel la moitié des résidents de Macao pensent que la doctrine "un pays, deux régimes" est une valeur fondamentale de la société. L'autonomie de haut niveau à Macao est considérée comme une grande réussite.

Les développements à Hong Kong et à Macao ces dernières années peuvent donc servir de preuve solide démontrant l'exactitude, la scientificité et grande vitalité de la doctrine « un pays, deux régimes » tout comme celles de la théorie de l'autonomie locale. Nous avons des raisons à croire que, dans l'avenir, la question de Taïwan peut être résolue en appliquant la même doctrine.

---

[747] *Ibid.*
[748] Le sondage de l'université de Hong Kong.
https://www.hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/history/history_ce.html
[749] *Ibid.*
[750] *Ibid.*

2. L'exploration innovatrice de la doctrine à l'intérieur du communisme à la chinoise

La doctrine « un pays, deux régimes » a pris de l'ampleur jusqu'à se présenter comme un système théorique complet à l'intérieur de la théorie du "communisme à la chinoise". La portée conceptuelle et la pratique réussie de la doctrine ont enrichi et développé la théorie de l'État marxiste. La doctrine a fourni de nouvelles idées, de nouvelles approches et de nouveaux paradigmes pour résoudre des questions héritées de l'histoire et pour les trancher de manière pacifique dans un contexte international potentiellement conflictuel. Sa mise en œuvre permet de combiner sur le plan organique les principes de la souveraineté nationale et de l'autonomie locale tout en contribuant à son intérêt final qui est l'unification de l'État[751]. Elle sert ainsi à la fois à ce que l'on considère comme les intérêts fondamentaux de la nation chinoise et la stabilité à long terme de Hong Kong, Macao et Taïwan. En vertu du principe d'un (seul) pays, deux systèmes sociaux sont mis en harmonie et s'apportent un bénéfice mutuel. Cela réalise l'unification nationale et respecte en même temps les conditions posées par l'histoire et par le présent, tout en se concentrant sur l'avenir. La doctrine tient pleinement compte des intérêts de toutes les parties, favorise le développement des différentes régions et est propice à la renaissance de la nation chinoise.

L'Histoire et le progrès historique ont montré que la doctrine « un pays, deux régimes » est très probablement la doctrine à laquelle la Chine devrait adhérer. Dans la pratique, il faut donc progresser avec prudence en continuant à promouvoir le caractère innovateur et progressif de cette théorie. Elle peut notamment servir à trouver une solution pour la problématique de Taïwan[752]. Si la politique du Parti communiste chinois à l'égard de Taïwan reste dans le fond inchangée, quatre générations de dirigeants ont exprimé, certes, une même idée rhétorique de différentes façons. En revanche, un même postulat vaut pour tous : Il convient de trouver une solution pacifique qui est la seule condition préalable et obligatoire

[751]荣开明：《关于"一国两制"理论的深层次思考》，澳门理工学院《一国两制研究》2012 年第二期。RONG Kaiming, *Réflexion profonde menée sur la doctrine « un pays, deux régimes »*, Macao Institut Polytechnique, Revue 'recherche sur la doctrine « un pays, deux régimes », 2012 n° 2, p. 25-31.

[752]Le problème de Taïwan relève du point de vue de la Chine populaire purement des affaires intérieures de la Chine comme il est un produit de l'héritage de la guerre civile. Il devrait se résoudre par la voie de consultations, d'échanges et de négociations, dans le cadre d'une seule Chine et d'une manière raisonnable.

pour parvenir à une Chine entière[753]. La complexité et l'ampleur de la question de Taïwan rendent nécessaire un recours plus novateur et pionnier à la doctrine « un pays, deux régimes ». Dans de nouvelles circonstances historiques, les dirigeants devraient se saisir du thème du développement pacifique dans un contexte mondial afin de parvenir à la paix, à la prospérité, à la stabilité et à l'harmonie qui sont des valeurs universelles. C'est dans ce contexte qu'il faut créer des conditions pour la réunification pacifique ce qui peut être bénéfique pour les peuples des deux côtés toute en limitant les activités sécessionnistes et sauvegardant la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale. Il revient à la recherche de penser plus librement, et de trouver, sans coller rigidement à la doctrine existante, une théorie innovante pour l'adapter à la situation réelle[754].

Il a été vu que le rapport de 18ème Congrès du PCC de 2012 incarne cet esprit d'innovation des dirigeants chinois contemporains pour explorer de nouvelles significations pratiques de la doctrine « un pays, deux régimes ». Le rapport note bien que le modèle le plus approprié aux intérêts fondamentaux de la nation chinoise est la réunification pacifique avec les compatriotes de Taiwan qui sont, bien sûr, des membres de la famille chinoise. D'abord, il faut assurer le développement pacifique des relations mutuelles. Il est nécessaire d'adhérer à l'approche de la réunification pacifique et à la mise en œuvre d'un développement mutuel en paix. Cela permet de consolider l'infrastructure économique et sociale pour approfondir la culture politique dans les relations mutuelles et de créer des conditions solides pour la réunification pacifique. Ensuite, il est convenu de respecter le principe d'une seule Chine. La position commune du « Consensus de 1992 »[755] est le terrain commun pour la poursuite du dialogue et de la coopération amicale. Enfin, on devrait continuer à promouvoir les échanges et les coopérations entre continent et îles. Concrètement il faut approfondir la coopération économique, développer des intérêts communs, promouvoir l'égalité, en faisant des efforts sur les possibilités futures institutionnelles, ainsi que de négocier des mécanismes de confiance

[753]高素蘭，「中共對台政策的歷史演變（1949-2000）」，國史館學術集刊，2000 年第 4 期，頁 189~228。Gao Sulan, *L'évolution historique de la politique du Parti communiste à l'égard de Taïwan (1949-2000)*, Revue de recherche de l'Institut historique national (situé à Taïwan), 2000, n° 4, p. 189-228.

[754]顾相伟，《香港回归后“一国两制”理论的实践、创新与发展》，《一国两制研究》 2013 年第 1 期。Gu Xiangwei, *Réflexions pour promouvoir la réunification interne selon le mode 'un pays deux régime'*, Revue 'L'étude sur un pays, deux régimes' 2013, n° 1, p. 91-96.

[755]Le Consensus de 1992 est une entente non écrite entre la République populaire de Chine (RPC) et la République de Chine (Taïwan) (RC) conclue à l'occasion d'une rencontre en novembre 1992 à Hong Kong entre deux associations militantes. Chacune a été autorisée par son gouvernement respectif de négocier des solutions concernant le problème des relations mutuelles entre les deux territoires. L'idée force qui résulte de ce consensus est que la Chine continentale et les îles de Taïwan appartiennent à une seule Chine.

mutuelle à propos de la sécurité militaire mutuelle et un accord de paix. Ce sont bien des idées innovantes dans les rapports mutuels qui se reflètent au sujet de la doctrine « un pays, deux régimes ». Elles doivent encore être vérifiées par la recherche scientifique et l'expérience de la pratique[756].

Hong Kong et Macao sont les villes les plus internationales de la Chine. Hong Kong est une ville très développée dans la comparaison mondiale et un partenaire de taille pour l'Occident. Cela vaut dans une moindre mesure également pour Macao. De ce fait, ces deux villes présentent de grandes perspectives. À l'heure actuelle, elles et le continent chinois sont devenus une communauté de destin qui se complètent mutuellement et qui sont reliés les unes à l'autre. Soulignons encore que le régime d'autonomie ne contribue pas seulement aux échanges et à la coopération inter-chinoise, mais que Hong Kong et Macao jouent aussi un rôle capital dans l'ensemble du processus d'ouverture de la Chine continentale. Dans ce contexte, la doctrine « un pays, deux régimes » se présente de manière particulièrement avantageuse et l'avenir se présente également de manière prometteuse pour le développement de cette théorie et le régime qui va de pair[757].

3. La loi fondamentale des régions administratives spéciales à l'origine d'une discipline scientifique indépendante

Un système juridique doit être flexible et permettre des progrès et des développements qui prennent aussi en compte la recherche juridique. En d'autres mots, il doit se moderniser tout en respectant l'État de droit. C'est ainsi que la mise en œuvre du régime spécifique des régions administratives spéciales de Hong Kong et de Macao a fait l'objet de recherches qui portent sur la loi fondamentale des régions administratives spéciales et qui visent à améliorer et à perfectionner ce régime. La doctrine « un pays, deux régimes » et sa mise en pratique à Hong Kong et à Macao sont encore relativement récentes dans l'histoire millénaire chinoise. Par conséquent, leur étude a conduit à établir une nouvelle discipline dont l'objectif est

[756]王振民：《“一国两制”下国家统一观念的新变化》，《环球法律评论》2007 年第 5 期。Wang Zhenmin, *La nouvelle articulation du concept d'unité nationale sous l'angle de la doctrine « un pays, deux régimes »*, Revue 'droit mondial', 2007, n° 5, p. 38-49.

[757]王振民：《“一国两制”的新发展》，《瞭望》2007 年第 43 期刊。Wang Zhenmin, *Le nouveau développement de la doctrine « un pays, deux régimes »*, Revue 'Perspectives', 2007, n° 43, p. 86-90.

l’élaboration d’un système scientifique sur la base de la loi fondamentale des régions administratives spéciales qui se présente comme l'institutionnalisation pratique de la doctrine « un pays, deux régimes ». La loi fondamentale est, certes, issue de la science juridique, mais n’a pas d’équivalent dans le droit constitutionnel traditionnel. Sa compréhension et étude fait appel à des spécialités aussi diverses que la science politique, la sociologie, l'économie, l'ethnologie et les relations internationales. Dans l’ensemble, une nouvelle discipline scientifique a donc bien vu le jour. Pour le juriste, la loi fondamentale est à l’origine d’une nouvelle branche du droit qui promeut une nouvelle forme à l’intérieur du régime local chinois. C’est cet aspect qui doit être approfondi dans la section suivante.

Section 2 : La nouvelle discipline juridique générée par la mise en place des régions administratives spéciales (RAS)

Généralement parlant, les chercheurs constitutionnels dans la RPC considèrent qu'un 'régime politique' également connu comme l'organisation nationale du pouvoir politique est un système dans lequel la classe dirigeante a établi pour une société donnée une organisation d'organes d'État, à des fins d'exercice des pouvoirs d'État[758] [759]. Un tel système d'organisation reflète la nature du pays et selon la doctrine marxiste il est favorable aux intérêts fondamentaux de la classe dirigeante. Cependant, certains chercheurs pensent que cette explication est imprécise[760]. Les termes de 'régime politique' et de 'système politique' seraient en réalité légèrement différents. Le 'régime politique' se présenterait comme un moyen pour organiser un système global de pouvoir étatique et procède ainsi à la description (statique) du processus d'organisation et de forme fondamentale de l'État et de ses pouvoirs. En revanche, le système politique serait axé sur la description (dynamique) des relations mutuelles entre les différentes autorités de l'État et les différents niveaux de pouvoirs institutionnels et locaux. On s'intéresse donc à la forme de gouvernement et ses pouvoirs organisés tant d'une manière horizontale au niveau national que d'une manière verticale avec les organes subordonnés de l'État. Pour les présents propos, il n'est cependant pas nécessaire de distinguer entre le 'régime politique' et le 'système politique'.

Nous constatons seulement que lorsqu'une théorie reconnue (en l'occurrence la doctrine « un pays, deux régimes ») affecte la pratique, c'est qu'elle contribue à améliorer le développement de la pratique. La doctrine « un pays, deux régimes » est ainsi valorisé dans les RAS. Sur ce fondement, nous devons d'abord reconnaître la région administrative spéciale comme un nouvel élément du régime politique de l'État (§ 1) avant de donner une présentation générale de son régime (§ 2).

---

[758]蒋碧昆主编：《宪法学》。中国政法大学出版社 1999 年版，第 155 页。Jiang Bikun (éd.), *La Constitution*, Presse Université de Chine de sciences politiques et de droit, 1999, p. 155.

[759]Comp. aussi : Michel de Villiers / Armel Le Divellec, « Dictionnaire du droit constitutionnel », 9e édition, 2013. Verbe « régime politique » : Forme d'organisation et de fonctionnement d'un Etat à un moment donné dont les règles sont généralement fixées par une Constitution.

[760]童之伟主编：《宪法学》。清华大学出版社 2008 年版，第 82—85 页。Tong Zhiwei (éd.), *La Constitution*, Presse Université de Tsinghua, 2008, p. 82-85.

§ 1. La région administrative spéciale (RAS) comme nouvel élément du régime politique de l'État

Il a été vu que la région administrative spéciale (RAS) est le fruit de la nouvelle politique d'État issue de la doctrine « un pays, deux régimes ». La RAS est la concrétisation juridique de cette doctrine. Il convient dans un premier temps de présenter le système politique chinois national (1) et dans un deuxième temps de placer le système politique de la RAS à l'intérieur du système politique national (2). Dans un troisième temps nous nous intéressons aux principales caractéristiques du système politique de RAS (3) et dans un dernier temps à sa relation avec le système politique de l'État chinois continental (4).

1. Le contenu du régime politique chinois

Il existe plusieurs formes[761] de base d'un 'régime politique' dans les circonstances normales de la société moderne. Certaines formes sont privilégiées par les pays occidentaux[762]. Quant aux pays socialistes, ils ont généralement recours à un seul régime politique, celui du congrès du peuple ou de l'assemblée nationale du peuple. La Chine en est un exemple typique : pour la plupart des chercheurs occidentaux, il s'agit d'un régime politique « communiste » typique fondé sur l'ensemble des doctrines attachées à l'œuvre de Karl Marx

[761]Michel de Villiers / Armel Le Divellec, « Dictionnaire du droit constitutionnel », 9e édition, 2013.

« On distingue généralement quatre catégories principales de régime politique. La division principale distingue les régimes selon qu'ils pratiquent ou non la séparation des pouvoirs. Les régimes de séparation se répartissent entre le régime de séparation stricte ou encore régime présidentiel et le régime de séparation souple ou encore régime parlementaire. Les régimes de confusion des pouvoirs se répartissent entre le régime qui confie tous les pouvoirs à un homme ou un groupe restreint (dictature) et le régime qui donne tous les pouvoirs à une assemblée élue (régime d'assemblée). »

[762]D'abord le régime de la monarchie constitutionnelle – le Royaume-Uni est son représentant typique. Ensuite le régime de république démocratique qui a été divisé : Il y a la République démocratique parlementaire – représenté par exemple par l'Inde, la république démocratique présidentielle – représenté par les États-Unis et la république démocratique semi-présidentielle/semi-parlementaire – représenté par la France. « La Ve République échappe en effet aux typologies classiques des différents régimes démocratiques. Conçue à l'origine comme un régime parlementaire dans lequel les pouvoirs de l'exécutif sont renforcés, elle est devenue un régime de type semi-présidentialiste depuis le référendum de 1962 qui a instauré l'élection du président de la République au suffrage universel direct. La Ve République apparaît donc comme un régime hybride présentant simultanément des caractéristiques propres au régime présidentiel et au régime parlementaire. C'est cette originalité de notre Constitution qui explique l'effacement temporaire de la fonction présidentielle au profit du Premier ministre dans les périodes dites de cohabitation. » Cité sur le site :

http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/transformations/comment-caracteriser-regime-politique-ve-republique.html

et de Friedrich Engels et plus largement à l'école de pensée marxiste[763]. Dans son sens d'origine, le communisme est une forme d'organisation sociale sans classes, sans État et sans monnaie, où les biens matériels sont partagés[764]. En 1917, l'arrivée des bolcheviks en Russie contribuait à changer radicalement ce sens. Dans la doctrine marxiste-léniniste, le communisme de Lénine permettait désormais la véritable expression politique du mouvement ouvrier[765]. Cependant, les communistes chinois ont trouvé que la Chine se trouve pour le moment au stade du 'socialisme'. Il s'agit d'un stade préalable au communisme, ce dernier a vocation à arriver dans un futur lointain. La constitution chinoise actuelle consacre le régime politique de l'assemblée du peuple.

Le régime politique de l'assemblée du peuple à la chinoise, peut être qualifiée de noyau de l'organisation du pouvoir de l'État[766]. Il se manifeste principalement dans deux aspects : Premièrement, il est institué grâce aux dispositions qui régissent la création, la structure, les pouvoirs et les activités de l'assemblée du peuple. Deuxièmement, il règle la relation entre l'assemblée du peuple et le peuple ainsi qu'avec les autres organes de l'État[767]. Selon la Constitution chinoise, tous les pouvoirs en Chine appartiennent aux peuples (préambule). Les peuples votent leurs élus représentants à tous les niveaux en composant ainsi l'Assemblée générale du peuple qui exerce les pouvoirs de l'État (article 2). Par conséquent, la relation entre l'Assemblée du peuple et les peuples s'analyse comme une relation entre gouvernant et gouverné. Les pouvoirs des assemblées populaires et de leurs représentants du peuple trouvent leur origine dans l'attribution par les peuples (article 3). Par ailleurs, la relation entre l'Assemblée du peuple et les autres organes de l'État est une relation entre pouvoir originaire et pouvoir dériver (article 3). Les assemblées des peuples sont au cœur de l'ensemble du système national alors que les autres organes de l'État sont tous dérivés de celles-ci, sous réserve de leur contrôle et de leur responsabilité (article 57). Au niveau national, l'assemblée nationale du peuple est au cœur du système national. Le Président de

---

[763]Voir notamment : Karl Marx, *Manuscrits de 1844*, Paris, Flammarion, coll. « Garnier Flammarion », 4 janvier 1999, p. 243-245 ; Karl Marx et Friedrich Engels, *Manifeste du Parti communiste*, 1847-1848, p. Introduction ; Karl Marx et Friedrich Engels, Le Capital (3 volumes), 1867, 1885 et 1894, p. 1-15.

[764]*Le Siècle des communismes*, ouvrage sous la direction de sept chercheurs : Michel Dreyfus, Bruno Groppo, Claudio Sergio Ingerflom, Roland Lew, Claude Pennetier, Bernard Pudal et Serge Wolikow, réédition augmentée, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points », 2004, p. 9-19.

[765]Denis Berger et Loïc Rignol, article *Communismes*, in Michèle Riot-Sarcey, Thomas Bouchet et Antoine Picon (dir.), Dictionnaire des utopies, Larousse, 2002, pages 53-58.

[766]蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社 2004 年版，第 26 页。CAI Dingjian, *Le système politique de l'assemblée du peuple chinois*, La maison d'édition juridique 2004, p. 26.

[767]*Ibid.*, p. 30.

l'État, le Conseil des Affaires d'État, la Cour suprême et le Parquet populaire suprême ainsi d'autres organes de l'État dérivent tous d'elle (article 62). Au niveau local, l'assemblée locale du peuple est subordonnée par rapport à l'assemblée nationale du peuple. Ses délibérations ne doivent pas être contraires aux résolutions et lois adoptées par l'assemblée nationale du peuple (articles 95 et 96). En revanche, chaque assemblée locale du peuple jouit d'un droit d'autonomie qui couvre la gestion des affaires locales (articles 99-104)[768].

Les chercheurs insistent dans leurs débats sur le régime politique plus sur les rapports horizontaux des pouvoirs et négligent de ce fait les rapports verticaux et donc l'étude du régime politique au niveau local. En même, la doctrine juridique majoritaire chinoise s'accorde sur le fait que l'organisation du gouvernement central et local devrait être vu dans son ensemble et se présenter dans une relation cohérente[769]. En 1954, la Chine a tenu la première session de l'Assemblée nationale du peuple. C'est à partir de ce moment que toutes les administrations centrales et locales doivent mettre en œuvre le système de l'Assemblée du peuple[770]. Malgré le retour de Hong Kong et Macao et la mise en place d'un nouveau régime local, on considère que leurs pouvoirs sont également attribués par l'Assemblée nationale du peuple. En d'autres mots, cette forme de réunification n'est pas comptée en Chine comme un changement de régime politique.

2. Le système politique de la RAS à l'intérieur du système politique national

Le régime politique se reflète également en grande partie dans la relation qui s'établit entre l'État et la RAS. Concrètement il s'agit de la relation entre la Chine continentale unitaire et ses RAS comme Hong Kong et Macao. Il a été vu que le régime politique de la Chine est un régime fondé sur l'assemblée nationale populaire[771] qui est dû à la nature communiste du

[768] *Ibid.*, p. 30-50.

[769] 佟德志：《法治民主——近年来中国学术界关于政治体制改革方向的探讨》，http://www.aisixiang.com/data/75827.html 2014.06.27. TONG Dezhi, *La démocratie constitutionnelle - Arguments des cercles académiques chinois sur la restructuration politique chinoise effectuée dans les dernières années*, 26-06-2014.

[770] Le régime régional de l'autonomie des minorités ethniques, malgré sa particularité, reste toujours construit sur la même forme d'organisation du pouvoir. Sur ce point de régime politique local, il y a peu de différences avec les provinces de droit commun.

[771] En anglais : National People's Congress. Il s'agit de la seule chambre législative dans la RPC à côté des assemblées locales.

pays. Par conséquent, la mise en œuvre de ce régime s'applique partout en Chine continentale, y compris bien évidemment dans les régions spéciales des minorités. Quant aux RAS, elles conservent leur ancien régime capitaliste et le pouvoir y est organisé spécialement autour d'un 'exécutif dominant'[772]. Elles disposent d'un haut degré d'autonomie puisque les autorités de la Chine centrale ne peuvent en principe pas interférer dans leurs affaires intérieures. Rappelons toutefois que les pouvoirs d'autonomie juridique sont accordés par l'autorité centrale et que tous les autres pouvoirs non concédés sont réservés aux autorités centrales de sorte que l'échelon local ne jouit pas d'un « pouvoir résiduel ». Les autorités centrales contrôlent le respect des pouvoirs transférés et peuvent annuler les actes qui violent les règles de répartition des compétences. Ceci est, d'après certains chercheurs[773], une condition nécessaire pour protéger le développement harmonieux des RAS ainsi que leur stabilité locale.

3. Les principales caractéristiques du système politique des RAS

Le système politique d'une RAS se réfère à un ensemble de caractéristiques inhérentes au régime juridique pertinent, à savoir l'organisation et le fonctionnement des organes principaux comme le chef exécutif, l'administration, la législature et l'organe judiciaire de RAS[774]. Ce système est mis en œuvre conformément à la loi organique sur l'organisation des RAS et ce sont ces aspects qui nous intéressent au titre de système politique des RAS.

Ce sont les deux RAS actuelles, à savoir Hong Kong et Macao, qui appliquent ce régime. Il a un chef exécutif à la direction de l'ensemble du système politique. En même temps, des relations organiques sont établies avec l'assemblée : les deux organes se limitent

[772]Il a aussi été qualifié de dictature élective (« Elective dictatorship », The Listener p. 496–500. 21 October 1976) en science politique en raison de la domination de l'exécutif. La formule a été utilisée par l'ancien Lord Chancellor du Royaume Uni à la BBC en 1976. Elle décrit la situation de domination du Parlement par le gouvernement à l'époque.

Comp. égalelement, Arend Lipjhart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, 1984; le même, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999.

[773]許崇德：《港澳基本法教程》，1994 年，169 页。XU Chongde, *Cours sur la Loi fondamentale de Hong Kong et de Macao*, 1994, p. 169. 王叔文：《香港特別行政區基本法導論(修訂本)》，1997 年，207 页。 WANG Shuwen, *Introduction à la Loi fondamentale relative à la RAS de Hong Kong (révisée)*, 1997, p. 207.

[774]焦宏昌、姚建国主编，《港澳基本法概论》，中国政法大学出版社，2009。JIAO Hongchang et YAO Jianguo, (éd.), *Introduction à la Loi fondamentale de Hong Kong et de Macao*, Presse L'université chinoise de politique et de droit, 2009, p. 134.

mutuellement. À cela s'ajoute des organes judiciaires clairement indépendants. Bien que la formulation d'« Administration dominante » ne figure pas dans la « Loi fondamentale », les théoriciens et les personnages politiques lors des discours officiels l'utilisent bien[775]. Pour approfondir ces aspects, il faut démontrer d'abord pourquoi il est justifié de parler d'un régime d'« Administration dominante » (3.1) et ensuite la motivation de la mise en place d'un régime d' « Administration dominante » dans les RAS (3.2).

3.1 Le bien-fondé de la qualification de régime d'« Administration dominante » à propos de la structure politique de la RAS

La « Loi fondamentale » attribue une identité double au chef exécutif de la RAS. D'une part, il représente sa RAS et est responsable de sa RAS devant le gouvernement populaire central ; d'autre part, il dirige le gouvernement de la RAS. Il est donc à la fois le représentant de la RAS et le chef de son administration. Aucune autre fonction dans toute la RAS (comme p. ex. le président de l'assemblée, le juge en chef de la Cour d'appel final ou le doyen de la Cour suprême) n'atteint son autorité. L'article 48 de la « Loi fondamentale de la RAS Hong Kong » et l'article 50 de la « Loi fondamentale de la RAS Macao » lui attribuent de nombreux pouvoirs, y compris la mise en application de la « loi fondamentale » dans la RAS, l'exécution des autres lois selon la « loi fondamentale », la signature des projets de loi adoptés par le Conseil législatif, la promulgation des lois locales, la nomination et la révocation des juges et des procureurs, la soumission à l'examen et à l'approbation par l'autorité centrale des mesures de nomination et de révocation des principaux responsables, etc. Ces pouvoirs démontrent son rôle prépondérant dans le fonctionnellement des institutions. En parallèle, il est le chef de l'administration et de tous les fonctionnaires et à ce titre en charge des affaires administratives. Dans cette fonction, il est responsable devant le Conseil législatif qui le contrôle et peut-être attaqué devant, le cas échéant, devant les institutions judiciaires.

---

[775] 《纪念香港基本法实施十周年文集》，中国民主法制出版社，2007. *Les œuvres pour commémorer le dixième anniversaire de la mise en œuvre de la Loi fondamentale de Hong Kong*, Maison d'édition 'La démocratie chinoise et le système juridique', 2007, p. 7.

L'ampleur du pouvoir administratif se présente donc dans les RAS de manière supérieure par rapport au pouvoir législatif. Le chef exécutif dispose de larges pouvoirs et il jouit d'une position dominante par rapport au Conseil législatif. En effet, selon la loi fondamentale de Hong Kong et de Macao[776], cette suprématie se manifeste de la manière suivante :

① Lorsque le chef exécutif estime qu'un projet de loi adopté par le Conseil législatif ne respecte pas les intérêts généraux de la RAS, il peut émettre un avis écrit dans un délai de 90 jours et renvoyer le texte à des fins de réexamen. Dans cette phase, le projet d'origine doit obtenir une majorité des 2/3 de tous les membres du Conseil législatif pour être adopté. Le chef exécutif peut toujours refuser de le signer, mais doit dissoudre dans ce cas le Conseil législatif.

② Lorsque le Conseil législatif n'adopte pas le budget proposé par le gouvernement de la RAS ou les projets de lois y relatifs qui doivent être adoptés selon le chef exécutif dans l'intérêt de la RAS, et lorsque les organes ne parviennent à aucun accord après négociation, le chef exécutif peut dissoudre le Conseil législatif.

③ Les propositions de loi qui ne se rapportent pas aux dépenses publiques, à l'organisation du système politique ou au fonctionnement du gouvernement, peuvent émaner d'initiatives individuelles ou conjointes de membres du Conseil législatif. Toutes les propositions relatives à la politique de la RAS doivent avoir le consentement du chef exécutif avant le dépôt au Conseil législatif.

④ Lorsque le Conseil législatif n'adopte pas le budget gouvernemental de la RAS, le chef exécutif peut prescrire un fonctionnement de la RAS sur le fondement du standard

[776]焦宏昌、姚建国主编，《港澳基本法概论》，中国政法大学出版社，2009。JIAO Hongchang et YAO Jianguo, (éd), *Introduction à la Loi fondamentale de Hong Kong et Macao*, Presse L'université chinoise de politique et de droit, 2009, p. 152-195.

adopté lors de la dernière année fiscale. À ce titre, il peut approuver les crédits temporaires de quelque nature que ce soit et s'appliquant à court terme. De plus, les administrations de la RAS dirigées par le chef exécutif élaborent des projets et appliquent les politiques de la RAS, gèrent notamment les services administratifs à l'intérieur et à l'extérieur de la RAS, conformément à la Loi fondamentale, formulent les projets de, budget ainsi que les projets d'actes réglementaires.

En même temps, le pouvoir exécutif empiète partiellement sur le domaine du pouvoir judiciaire, plus particulièrement en ce qui concerne[777] :

① Pour les affaires judiciaires concernant la défense nationale, la diplomatie ou d'autres actes fondamentaux de l'État, afin de pouvoir établir les faits, les tribunaux de la RAS doivent préalablement formuler préalablement une demande des documents pertinentes au chef de l'exécutif et ces documents doivent être pris en compte par la cour.

② Le chef exécutif a le droit de nommer et de révoquer les juges de la Cour. Celui de Macao, il a (même) le droit de nommer le président des tribunaux, au-delà de la nomination des procureurs à tous les niveaux.

③ Le chef exécutif a droit, à conformément aux lois pertinentes, de gracier ou de réduire les peines des condamnés.

En outre, l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif renforce la configuration du régime d'« Administration dominante ». Selon la loi fondamentale, il est installé à Hong Kong et à Macao un conseil exécutif qui assiste le chef exécutif à gouverner. Ce conseil exécutif est composé de hauts fonctionnaires de l'administration, de personnes sociales prestigieuses et de certains élus du Conseil législatif. Avant de prendre les décisions

[777] *Ibid.*, p. 153-200.

importantes, le chef exécutif doit d'abord solliciter l'avis du Conseil exécutif. Comme certains membres du conseil exécutif sont également membres du conseil législatif, cela permet au chef exécutif de sonder à l'avance leur point de vue et d'entamer avec un processus de coopération. Cela permet d'augmenter la possibilité d'un accueil favorable d'un projet de loi.

3.2 La motivation de la mise en place d'un régime d'« Administration dominante » dans les RAS[778]

Il ressort du préambule de la Déclaration sino-britannique et de la Déclaration sino-portugaise que la Chine, le Royaume-Uni et le Portugal ont choisi ensemble pour Hong Kong et Macao le futur modèle de gouvernement. Des experts dans ces pays ont recherché les meilleures solutions pour HK et Macao. Le résultat en était le régime d'« Administration dominante ». D'autres motifs qui expliquent la mise en place de ce régime sont la recherche de la prospérité et de la stabilité de ces zones, leurs habitudes et coutumes ainsi que leur propre idéologie traditionnelle. Dans la mesure où HK et Macao ont rejoint la Chine – un pays communiste, il n'était pas possible d'installer entièrement le système occidental. On a argumenté que les peuples sont des chinois de base et que leurs traditions sont en grande partie héritées de la Chine ancienne bien qu'elles soient mélangées avec celles du Royaume-Uni et du Portugal. Toutefois, ces dernières gardant des, traces de colonialisme n'étaient plus adaptées. Le régime d'« Administration dominante » trouve son fondement dans la théorie occidentale de la séparation des pouvoirs, tout en consacrant un exécutif fort. Il s'agit donc d'un bon compromis permettant à HK et à Macao de maintenir leur prospérité, la stabilité de leur société et une certaine autonomie de leur peuple. En même temps, cette solution contribue à construire une Chine entière.

4. <u>Relation entre le système politique de la RAS et celui de la Chine continentale</u>

[778]駱偉健，《論特別行政區的行政主導》，《行政》第六十期。LUO Zeijian, *Analyse du régime d' « Administration dominante »*, Revue 'l'Administration', n° 2, 2003, p.397-405.

Le régime de l'assemblée nationale populaire est la base de tous les autres régimes de la Chine communiste, notamment au plan local. Ce régime n'est cependant pas en contradiction totale avec le système actuel des RAS. Toutefois, les deux systèmes politiques ne sont bien évidemment pas pareils. Au contraire, conceptuellement elles sont présentées même de manière éloignée. Il faut donc s'intéresser à leur relation.

L'autorité centrale octroie les pouvoirs aux RAS. Il s'agit d'un processus « top-down », donc de pouvoirs autorisés par le centre au profit des RAS. Leurs relations mutuelles s'exercent conformément aux pouvoirs respectifs attribués par la Constitution et les lois ainsi que dans les limites strictes posées par ces textes. Dans un régime d'assemblée nationale populaire, tous les pouvoirs émanent de cette assemblée, y compris ceux des RAS. Deux affirmations ne sont donc pas controversées[779] :

① Conformément aux dispositions pertinentes des Déclarations conjointes sino-britannique et sino-portugaise. Le Royaume-Uni et le Portugal avaient rendu la souveraineté de Hong Kong et Macao à la Chine respectivement le 1er juillet 1997 et le 20 décembre 1999. Cela ressort donc expressément de la Déclaration officielle à laquelle a participé la Chine reconnue par l'ONU. Par conséquent, HK et Macao sont devenus des pouvoirs locaux de niveau provincial. Toutefois, l'article 32 de la Constitution leur permet de se constituer en RAS et conformément à cette disposition, c'est l'assemblée nationale populaire qui a décidé que le système politique des RAS est le régime dit d'Administration dominante.

② L'article 2 de la « Loi fondamentale des régions administratives spéciales de Hong Kong et de Macao » (abréviation « Loi fondamentale des RAS ») prévoit que la RPC et son assemblée populaire nationale confèrent aux RAS de Hong Kong et de Macao un haut degré d'autonomie qui est justement défini dans la « Loi fondamentale ». A ce titre, elles jouissent de pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires indépendants, y compris celui de prendre des

[779]郝铁川，《从国家主权与历史传统看香港特区政治体制》，法学，2015 年第 11 期。HAO Tiechuan, *De l'aspect de la souveraineté nationale et de la tradition historique pour connaitre le système politique de la RASHK*, Revue 'Le Droit', 2015 n° 11, p. 69-79.

décisions finales. Sur ce fondement, les RAS ont donc mis en place leur système politique d'« administration dominante ».

Ce système politique des RAS dérive ainsi à la fois de la Constitution et de la loi. L'expérience montre que, jusqu'à ce jour, la répartition des compétences ainsi établie n'a jamais été violée.

Les relations entre l'autorité centrale et les RAS s'analysent en termes de contrôleur et contrôlé. L'autorité centrale contrôle les RAS afin qu'elles ne violent pas les 'pouvoirs inhérents centraux', qu'elles ne portent pas 'atteinte aux intérêts des RAS' qu'elles ne violent pas la 'répartition mutuelle entre pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire' à l'intérieur de la RAS. L'autorité centrale doit exercer son droit de contrôle et empêcher de tels dysfonctionnements dans les RAS. Elle pratique son contrôle par les moyens suivants[780] :

① En ratifiant la nomination et la révocation des fonctionnaires principaux au sein de l'exécutif. Bien que ces hauts fonctionnaires soient désignés d'après des procédures fixées par la Constitution et la « Loi fondamentale », c'est le gouvernement populaire central détient la décision finale[781].

② A travers le registre des lois où doivent être inscrites le lois à des fins de contrôle juridique. Il est en effet obligatoire que les lois de l'organe législatif de la RAS soient enregistrées auprès le Comité permanent de l'assemblée nationale populaire ce qui est une condition formelle pour leur entrée en vigueur. Le Comité permanent de l'assemblée nationale populaire peut renvoyer une loi non-conformée à la Constitution ou à la « Loi fondamentale ». En revanche, il n'a pas le droit de la modifier. Cela permet de conserver le pouvoir législatif de la RAS tout en évitant qu'une loi irrégulière puisse entrer en vigueur.

---

[780]肖蔚云：《论香港基本法》，北京大学出版社 2003 年版。XIAO Wei, *Discussion sur la Loi fondamentale de Hong Kong*, Presse d'Université de Pékin, édition 2003, p. 820- 829.

[781]Pour le moment, le gouvernement populaire chinois n'a jamais exercé ce droit. L'expérience montre que ce mécanisme de ratification ressemble beaucoup à celui pratiqué à l'époque par la Reine Angleterre.

③ Grace à un contrôle judiciaire de certaines questions. En effet, les affaires impliquant des actes de gouvernement comme ceux relevant de la diplomatie et de la défense rendent nécessaires la délivrance d'un avis conforme du gouvernement central.

Par ailleurs, le Comité permanent de l'assemblée nationale populaire interprète en dernière instance la « Loi fondamentale » des RAS.

§ 2. Présentation générale du régime de la région administrative spéciale

« La division administrative selon une division géographique au lieu d'une division tribale est un indice important de la naissance d'un État »[782]. Afin de faciliter la gestion d'un pays, la division administrative doit prendre en considération des facteurs issus notamment de la politique, de l'économie, de la culture, de la géographie, de la démographie, de l'ethnographie, des traditions historiques et de la défense nationale. Parmi ces facteurs, certains sont privilégiés et d'autres non par l'un ou l'autre régime juridique.

Nous présenterons par la suite une définition de la RAS (1), son régime (2), son statut juridique (3) et sa responsabilité constitutionnelle (4). Il conviendra également de se pencher sur les spécificités du régime exceptionnel dit de l'Administration dominante (5) avant de voir de quelle manière le régime des RAS résiste à l'épreuve de la pratique (6).

1. La définition de la RAS

[782]恩格斯，《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第 4 卷，人民出版社，1972. Friedrich Engels, *L'Origine de la famille, de la propriété privée et de l'État*, Œuvres choisies de Marx et Engels, vol 4, Maison d'édition Renmin, 1972, p. 110.

La notion d'une région administrative spéciale (RAS) peut être expliquée dans un sens large comme une région administrative qui est plus spéciale que d'autres régions et plus particulièrement plus spéciale par rapport à la circonscription administrative normale qui correspond à cet échelon[783]. Dans un sens plus étroit, il s'agit d'une région qui porte un nom spécial et fonctionne avec un régime spécial, souvent pour prendre en compte certains problèmes historiques ou ethniques.[784] Cela vaut donc de manière évidente pour Hong Kong et Macao, mais aussi pour les régions des minorités ethniques. L'article 31 de la Constitution actuelle précise : « L'État peut créer des RAS si nécessaire. Le régime d'une RAS doit être confirmé par une loi adoptée par l'assemblée nationale populaire de Chine. » Ce sont clairement HK et Macao qui sont visés dans un sens étroit. Concrètement ces deux RAS fonctionnement d'après trois principes : « un pays, deux régimes », une 'autonomie à degré élevée' et un gouvernement de la RAS par la population locale.

2. Le régime concret de la RAS[785]

Le régime de la RAS est un régime conçu spécialement pour s'adapter aux RAS HK et Macao. Il réglemente les aspects suivants : la création de la RAS ; le régime social, politique et économique applicable à la RAS ; le gouvernement de la RAS qui est notamment fondé sur la mise en œuvre d'une autonomie poussée dans les domaines de la politique, de l'économie, de la finance, du budget, du commerce et de l'industrie, du territoire, de l'éducation et de la culture. Il s'agit notamment de la consécration du principe du 'gouvernement local'. RAS ne semble pas inévitable, c'est sous certaines conditions se posant que la RAS doit naître. Les conditions justifiant l'institution d'une RAS relèvent des domaines suivants : les domaines socio-économique, politique et juridique, historique et culturel, notamment. Plus précisément,

[783] En Chine, la circonscription administrative dite normale est la province, la région de minorités ethniques et la municipalité au rang provincial. Par conséquence, les RAS de Hong Kong et de Macao peuvent être qualifiées de spéciales parce qu'elles se situant à l'échelon de la division administrative.

[784] Il est intéressant de mentionner qu'en Chine il existe une RAS encore plus spéciale. Situé dans la province Sichuan, à l'intérieur d'un département de minorités ethniques, cette petite RAS couvre principalement les zones des montagnes de l'aire de répartition du Panda. Cette RAS a été établi par un décret du Conseil des affaires de l'État en mars 1983. Elle est sous l'autorité de la province de Sichuan et est gouverné dans la cadre d'une délégation par le département des forêts du gouvernement local de Sichuan. Elle était créée pour protéger l'espèce du panda et les forêts dans lesquelles il vit. Mais comme deux communes se situent dans cette zone de montagne, le régime ne se limite pas seulement à la gestion des forêts et des pandas.

[785] Comp. de manière générale: Priscilla MF Leung, ZHU Guobin (éd.), *The basic law of the HKSA: From theory to Practices*, Butterworths, 1998.

ce type de régime d'autonomie s'applique de préférence : ① à des territoires ou ethnies nouvellement ajoutés ; ② en présence de différences significatives vis à vis les divisions administratives normales du pays ; ③ en présence d'un régime local d'origine très efficace de sorte qu'il n'y a pas besoin de changer et ④ en présence d'une forte puissance centralisée[786]. Ces conditions sont bien remplies pour les deux RAS actuelles de la Chine qui sont Hong Kong et Macao.

En outre, le régime de RAS de la Chine a un arrière-plan profond dans le droit international. La Chine s'est engagée dans « la Déclaration commune sino-britannique » et dans « la Déclaration commune sino-portugaise », une fois récupéré HK et Macao, d'établir à leur propos une RAS. Cet engagement s'inscrit donc dans un contexte international. Afin de respecter l'engagement de l'État chinois face à Hong Kong et à Macao, l'État a adopté plus particulièrement la Loi fondamentale qui constitue une garantie juridique de l'autonomie. L'État a opte pour la solution de 'la poursuite du système d'origine' pour éviter des troubles sociaux qui auraient pu être causés par une harmonisation excessive. Ceci a créé une relation spéciale entre le pouvoir central et la RAS. Par conséquence, il convient de prendre en compte pour le système de la division administrative spéciale également le régime des relations qui s'établissent entre le pouvoir central et celui du RAS, y compris le régime l'intérieur de la RAS.

L'article 31 de la Constitution de 1982 permet à l'État chinois de créer une RAS lorsque les conditions évoquées sont présentes. Son régime doit se conformer aux termes d'une loi adoptée par l'Assemblée générale nationale des représentants des peuples. L'article 62, al. 13, dispose que c'est l'Assemblée générale nationale décide la création d'une RAS et fixe son régime. Dans ce contexte est née la loi fondamentale de la RAS HK (en 1990) et de Macao (en 1993). Dans les troisièmes paragraphes de préambule de chaque loi fondamentale il est indiqué que la mise en place du régime d'une RAS à Hong Kong et à Macao doit se conformer totalement à la Constitution de 1982 ainsi qu'à la loi fondamentale respective ce

[786]Cette forte puissance centralisée joue à l'égard des RAS ce qui permet que l'État reste entier malgré la création de RAS. En même, cela crée une diversité dynamique dans cet État, en l'occurrence de la Chine.

qui doit garantir la bonne conduite de la politique étatique sur le territoire des RAS. De plus, l'article 11 de chaque loi fondamentale précise : « Conformément à la constitution de 1982 et à son article 31, tout aspect du régime et de la politique de la RAS, y compris son régime social et économique, son régime de protection des droits et libertés fondamentaux, son régime d'administration, de législation et de juridiction ainsi que tous les autres politiques locales pertinentes doivent être fondés sur les dispositions de la présente loi. » Le régime intérieur des RAS est donc bien fondé sur la loi fondamentale de HK et de Macao. Le régime régissant les relations entre le centre et les RAS ainsi que celui régissant le cadre intérieur des RAS sont complémentaires. Le premier est mis en œuvre grâce au deuxième, tandis que le deuxième est le garant du premier. L'un ne peut exister sans l'autre, il s'agit d'un ensemble indissociable. Bref, la connaissance de ce régime de RAS, son instauration et son développement, montre qu'il ne s'articule pas comme une menace du pouvoir central. C'est ce qui est par ailleurs confirmé par l'article 23 respectif des deux lois fondamentales.

3. Le statut juridique de la RAS

Le statut juridique des RAS HK et Macao résulte du texte de la loi fondamentale. A ce titre : ① elles sont considérées comme une partie de la Chine depuis toujours et leurs territoires appartiennent à la Chine depuis toujours (comp. préambule paragraphe 1 de la loi fondamentale) ; ② elles sont inséparables de la Chine (article 1 de la loi fondamentale) ; ③ elles sont des divisions administratives locales et spéciales bénéficiant de pouvoirs autonomes poussés, relevant directement du gouvernement central (article 12).

Au point de vue de la structure de l'État, la Chine est un État unitaire ce qui est la prémisse de la détermination du statut juridique des RAS HK et Macao. Elles font partie intégrante de la Chine et ne peuvent pas être séparées de la Chine[787]. Dans l'État unitaire, elles sont directement sous l'autorité du gouvernement central de sorte que leur statut juridique correspond au 1er échelon de la division administrative locale, équivalent du niveau provincial. Par ailleurs, la RAS se présente comme une division administrative locale spéciale.

[787]Ici 'inséparable' signifie que les RAS n'ont pas le droit de réclamer l'indépendance ou de se retirer.

Le côté spécial résulte de son régime mettant en œuvre la doctrine « un pays, deux régimes », de son degré élevé d'autonomie et de sa façon d'auto-gouvernement. Le système capitaliste et les modalités de la vie ne changeront pas pendant 50 ans, et au regard de la situation actuelle, cela ne changera pour nous même pas au-delà de ce délai. Les RAS jouissent du pouvoir administratif, législatif et judiciaire indépendants et leur cour d'appel est autorisée à décider en dernier ressort. Elles ont certains pouvoirs diplomatiques et peuvent participer, en utilisant le nom de 'Hong Kong de Chine' et 'Macao de Chine', à la vie de la communauté internationale. Leurs organes exécutif et législatif sont désignés et composés à partir d'une base électorale locale, elles ont le droit d'émettre leur propre monnaie, de mettre en place leurs propres services douaniers indépendants, de gérer leurs finances de manière indépendante et d'utiliser leur propre drapeau et emblème régional.

4. La responsabilité constitutionnelle de RAS

Les deux lois fondamentales des RAS n'apportent pas suffisamment de détails sur la responsabilité constitutionnelle des RAS. Par ailleurs, cette question n'est que rarement discutée en théorie. Toutefois, on ne doit pas seulement mettre l'accent sur leur degré élevé d'autonomie, mais s'intéresser également à leurs responsabilités constitutionnelles. Que signifie ce concept ? Quel est son contenu ? On répondra à ces deux questions dans deux points successifs (4.1 et 4.2).

4.1 La responsabilité constitutionnelle et sa signification pour les RAS

Il y a deux sens lorsqu'on évoque le principe de « responsabilité constitutionnelle ». Au sens strict, il y a la 'responsabilité juridique' qui a des conséquences négatives suite à la violation d'une norme ce qui génère un régime de responsabilité pénale, administrative, civile ou d'inconstitutionnalité[788]. Dans le présent contexte, la responsabilité constitutionnelle s'analyse donc comme une responsabilité d'inconstitutionnalité. Au sens large la

[788]张文显，《法学基本范畴》，中国政法大学出版社，1993 年版。 ZHANG Wenxian, *Les catégories de base en théorie du droit*, Maison d'édition de l'université chinoise du droit et de la politique, 1993, p. 184-185.

responsabilité constitutionnelle est un concept qui va de pair avec « le pouvoir constitutionnel ». Il se réfère à la jouissance du droit constitutionnel conférée aux organes de l'État ou aux individus qui doivent, d'abord, assumer la responsabilité juridique en la mettant en œuvre (obligation positive) et, ensuite, assumer les conséquences négatives suite à une violation de la Constitution[789]. En Chine, c'est le sens large qui est utilisée plus couramment dans la pratique[790]. Ainsi, les deux concepts ne doivent pas être assimilés. Un autre concept lié à la responsabilité constitutionnelle est la notion de 'devoir constitutionnel'. La Constitution chinoise comporte un Chapitre II relatif aux « droits fondamentaux et aux obligations des citoyens » tout comme les deux lois fondamentales des RAS qui elles aussi consacrent un chapitre aux « les droits fondamentaux et les obligations des résidents ». Certes, les dispositions spéciales des constitutions s'intéressent aux responsabilités constitutionnelles du gouvernement, mais une telle responsabilité peut également être déduite du concept général du constitutionnalisme, de l'esprit constitutionnel, de la relation que les titulaires des droits civils entretiennent avec le pouvoir gouvernemental et des relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. Pour nos propos, il faut donner un bref résumé et une explication de cette réflexion académique chinoise.

D'abord, l'équilibre entre la responsabilité constitutionnelle et le droit constitutionnel est une condition de base de l'État de droit. En fait, les deux idées sont à l'origine de la relation fondamentale permettant l'application de la Constitution. Pour les organes gouvernementaux, la responsabilité constitutionnelle se reflète dans les contraintes qui pèsent sur les organes du pouvoir public. Une absence de responsabilité constitutionnelle à leur égard serait dangereuse. En effet, comme tous les pouvoirs publics résultent d'une aliénation des citoyens au profit des organes publics, ces organes pourraient en abuser ce qui deviendrait un danger pour la société serait dommageable pour les intérêts des citoyens. Par conséquent, aux pouvoirs transférés au gouvernement doit correspondre une responsabilité équivalente. En appliquant cette théorie à la relation entre le gouvernement central et une RAS, on doit souligner l'aspect suivant. Les deux lois fondamentales distinguent bien trois types de

[789]刘光登，《宪法责任研究》，苏州大学博士学位论文，2005。LIU Guangdeng, *Etude sur la responsabilité constitutionnelle*, Thèse de droit, 2005, p. 3-18.

[790]Par exemple : En 2004, le Conseil des affaires de l'État a promulgué le « Schéma d'administration conformément à la loi ». Il y met clairement en avant le principe de 'la responsabilité et du pouvoir cohérant'. Le ministre de l'époque WEN Jiabo a cité également dans son « Rapport annuel sur le travail du gouvernement » (du 15 mars 2004) : « (…) il est nécessaire de construire un gouvernement responsable, (…), de s'appuyer sur un pouvoir qui implique d'avoir une responsabilité. Ce pouvoir doit être soumis à un contrôle et la violation doit être indemnisée. ».

relation[791] qui résultent respectivement des articles 2 et 12, de l'article 43 (HK) et de l'article 45 (Macao). Ces relations sont : la relation entre le gouvernement central et le gouvernement de la RAS ; la relation entre différents niveaux de gouvernants dans la RAS ; la relation entre le gouvernent (central et de la RAS) et le peuple de la RAS. Dans ce contexte, maintenir et protéger les droits des citoyens des RAS, c'est la responsabilité constitutionnelle la plus importante du gouvernement de la RAS. Dans le même sens, la décision du gouvernement doit être fondée par la loi et la stabilité et la prospérité doivent être garantie au profit de la population de chaque RAS. La valorisation de la responsabilité constitutionnelle revêt ainsi une signification pratique[792]. L'idée de responsabilité constitutionnelle comme contrepartie de l'autonomie permet donc d'établir un juste équilibre entre des revendications d'autonomie exagérées et les devoirs qui pèsent sur le gouvernement autonome. Elle est susceptible de prévenir des conflits et attenue les contradictions potentielles. Ce sont ces devoirs qui doivent être vus dès à présent dans le cadre de l'analyse du contenu de la responsabilité constitutionnelle.

4.2 Le contenu

Dans l'État moderne, la Constitution est un lien important pour maintenir l'unité nationale.

Toutes les composantes nationales partagent en effet le devoir du maintien et du respect de la Constitution. Ceci est une exigence inévitable de l'Etat de droit et aussi l'une des conditions préalables à l'existence de l'État. D'où les devoirs de la RAS qui est bien une composante de l'État chinois[793] :

- Le devoir de maintenir le système capitaliste et le mode de vie inchangé pendant 50 ans dans la RAS : C'est dans la Constitution que ce devoir est inscrit. Il est basé sur le respect

[791]CHEN Hongyi (dir.), *Introduction au droit hongkongais*, Joint Publishing (Hong Kong) Company Ltd., 2009, p. 115.

[792]*Ibid*., p. 119-123.

[793]XIAO Weiyun, *Un pays, deux régimes et la loi fondamentale des RAS,* HK Cultural Education Recherche Publishing Limited., 1990, p. 60-68.

d'une seule Chine et le respect d'un pays avec un système socialiste comme condition préalable. Dans le discours de DENG, cette idée se présente de la manière suivante : « La Constitution et le système socialiste, ce sont les choix que le Parti communiste a déjà fait pour les peuples chinois. C'est date bien d'avant la création des RAS. Le Parti a également fait le choix des RAS, donc de maintenir leurs systèmes locaux et leurs vies locales, ce qui est aussi nécessaire et important pour les peuples de HK et de Macao. (…) »[794] Le régime de Hong Kong et de Macao et celui la Chine continentale sont certainement très différents, mais ils existent dans un pays avec la même base commune qui est la Constitution. Donc, il y a forcément une responsabilité constitutionnelle de Hong Kong et de Macao.

- Devoir de défendre la Constitution et la loi fondamentale des RAS : La Constitution est la justification et la source à l'origine de la création des deux RAS. Leur base législative est sur deux lois fondamentales visant respectivement la RAS HK et la RAS Macao. Il conviendra donc de respecter ces textes comme il est expressément souligné dans chaque préambule des deux lois fondamentales. Respecter la constitution et la préserver, ce sont les tâches de la responsabilité constitutionnelle de Hong Kong et de Macao. A ce titre il faut distinguer entre 'respecter la constitution' et 'défendre la constitution'. En effet, l'organisation sociale de la Chine continentale est confirmée dans la constitution et doit être défendue. Cet aspect ne s'applique cependant pas dans les deux RAS. Elles n'ont pas l'obligation de suivre et défendre cette organisation. En revanche, elles sont le devoir de respecter la constitution en tant que parties territoriales intégrantes de la Chine régie par la constitution. Leur obligation partielle ne porte ainsi pas atteinte à l'autorité de la constitution.

- Le devoir de la RAS d'assurer le respect de la loi fondamentale : La loi fondamentale est une loi régissant les organes et le fonctionnement des RAS. Elle a un statut qui relève du droit constitutionnel. Donc, respecter la Loi fondamentale est une responsabilité constitutionnelle de la RAS. Premièrement, il faut insister sur le statut juridique de la Loi fondamentale, sachant que c'est une loi de la nature constitutionnelle. En dépendent l'expression de l'opinion publique, l'action de l'administration et du gouvernement et la procédure d'adoption des règlements, la prise des décisions judiciaires et d'autres aspects. Deuxièmement, il faut contrôler toutes les activités dans les RAS afin qu'elles soient en

[794]DENG Xiaoping, *La collection des œuvres de DENG*, Presse Renmin, 1993, p. 217-218.

conformité avec les exigences de la Loi fondamentale. Elles ne doivent donc pas violer la Loi fondamentale. Les organes exécutif, législatif et judiciaire doivent s'unir et protéger conjointement l'État de droit dans la RAS. Troisièmement, il faut bien trouver la bonne relation entre le caractère rigide d'un texte constitutionnel et le besoin de son adaptation aux évolutions sociales. Le caractère rigide de la loi garantit la stabilité dans toute la RAS et il ne doit ainsi pas être facile à la changer, en particulier parce que la Loi fondamentale a seulement 30 ans d'ancienneté. Elle a encore, besoin de cette force constitutionnelle initiale. Mais la vie et une société changent constamment. Un instrument juridique doit être capable de se moderniser avec le temps pour s'adapter à de nouvelles situations. Une telle souplesse peut encore se manifester à travers les interprétations de la jurisprudence et de l'assemblée générale nationale. Elles prendront de l'importance dans l'avenir[795].

- Le devoir de la RAS d'assurer la sauvegarde de la souveraineté et de la sécurité nationale : La RAS et son régime sont fondés sur la doctrine « un pays, deux régimes ». Ici c'est l'aspect « un Pays » qui est essentiel. « L'adhésion à la seule Chine, la sauvegarde de la souveraineté nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale sont les devoirs de tout le peuple chinois, y compris les compatriotes de Hong Kong et de Macao. Ceci est clairement défini par la Constitution et la Loi fondamentale. »[796] La RAS appartient à la Chine et en constitue une partie inséparable. Comme échelon le plus élevé du pouvoir local, elle a naturellement ce devoir. L'article 23 respectivement des deux lois fondamentales confirme ce principe et vise à prévenir des violations éventuelles du principe « un pays ». En conformité avec ce principe, le 26 février 2009 Macao a adopté une nouvelle loi organique « sur la protection de la sécurité nationale »[797]. Cette loi organique est un élément de grande importance pour la mise en œuvre complète de la Loi fondamentale. Elle respecte donc les responsabilités constitutionnelles de Macao en contribuant à la prospérité et stabilité de la société de Macao à long terme.

- Le devoir de la RAS de protéger les droits et libertés des résidents : La société hongkongaise et celle de Macao, à tous les échelons sociaux, ont un degré élevé de

[795]WU Bangguo, *Le discours pour commémorer le dixième anniversaire de la Loi fondamentale des RAS de la République populaire de Chine*, Collection de la documentation juridique sur sur le constitutionnalisme à Macao, Presse de l'Institut Polytechnique de Macao, Centre de recherche « un pays, deux régimes » 2009, p. 11-12.

[796]*Ibid*, p. 18.

[797]En chinois : « 维护国家安全法 ».

discernement sur le devoir et la responsabilité du gouvernement de maintenir les droits et les libertés des résidents. La RAS qui porte cette responsabilité doit donc la mettre en œuvre. À Hong Kong, la Cour de justice est socialement considérée comme la dernière ligne de défense de l'autonomie locale. Ce tribunal semble être le seul organisme à assumer ce type de responsabilité. Mais cette vision des choses a été modifiée par l'ancien président de la Cour d'appel de Hong Kong, M. LI Guoqiang 李国强[798]. En effet, l'efficacité fonctionnelle d'un gouvernement et la volonté de mener une bonne politique, sont des conditions préalables à la protection des droits et libertés des résidents. Selon les principes du droit constitutionnel, la garantie des droits fondamentaux vise à éviter les abus du pouvoir gouvernemental. L'image est à Hong Kong celle d'ne frontière avec une forteresse : Il ne doit avoir aucune loi et aucun règlement susceptibles de supprimer, limiter ou réduire les droits fondamentaux des citoyens. La réalisation des droits et libertés fondamentaux des citoyens est une responsabilité (un devoir) du gouvernement. Les deux lois fondamentales de la RASHK et de la RAS Macao accordent une grande importance aux droits et libertés sont jouissent les résidents des RAS. Certains sont plus complets et détaillés que leurs équivalents dans la Constitution chinoise, notamment les droits et libertés personnelles d'expression, de presse, de réunion, d'association, de voyage, de migration, de communication, de grève, de recherche scientifique et académique, de religion. Après avoir clarifié les contours de la responsabilité constitutionnelle des RAS, il est désormais possible d'améliorer le système et de le normaliser. Ainsi la concrétisation de la responsabilité constitutionnelle des RAS est devenue une tâche importante.

5. Les spécificités du régime exceptionnel dit d'Administration dominante dans les RAS

Le modèle dit d'Administration dominante[799] signifie d'une manière générale qu'au sein d'un pouvoir qui s'exerce sur un pays ou sur une zone, le pouvoir exécutif est dominant ; la politique publique est principalement décidée par le chef exécutif et le gouvernement.

[798]Il a dit dans son discours à l'occasion de la « Conférence sur le "contrôle juridictionnel effectif : la pierre angulaire du bon gouvernement" » : En partant du rôle d'un tribunal comme organe de contrôle judiciaire, le tribunal ne peut pas fournir une solution finale à un problème de nature politique, social ou économique auxquels la société moderne doit faire face. Dans la partie « en droit » d'une décision de tribunal, tous les problèmes politiques, sociaux ou économiques doivent faire l'objet de solutions appropriées à travers un processus politique.

[799]En chinois : 行政主导。

Autrement dit, c'est un modèle de gouvernement où le pouvoir exécutif est plus décisif que le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire ; le premier exerce une certaine prépondérance sur les seconds. Depuis le 21e siècle, l'économie progresse très rapidement ce qui met en évidence des contradictions dans le développement social. On observe donc une tendance, avec des variétés, d'instaurer des fonctions gouvernementales dominantes. Il s'agit cependant d'une thématique controversée. Notamment les théoriciens adoptent des points de vue et des opinions très différents. Par ailleurs, il n'existe pas encore d'explication claire de ce modèle ; on souligne simplement la position dominante du pouvoir exécutif. Dans la comparaison internationale actuelle, les manifestations varient donc d'un pays à un autre et les conditions nationales restent déterminantes.

En l'absence d'une conceptualisation profonde, les juristes en Chine utilisent le modèle dit d'Administration dominante dans l'analyse constitutionnelle. Il se réfère à la conduite des affaires publiques où dans la pratique il y a un pouvoir dominant et plus dynamique que les autres[800]. Le pouvoir législatif est un pouvoir d'initiative et orientée vers les autres pouvoirs dont il est la base. Le pouvoir exécutif est en charge de la progression du droit, de la protection de la société et de la bonne fonction du gouvernement. Il participe aussi à l'initiative. Le pouvoir judiciaire est la dernière ligne droite pour garantir la justice, en ayant recours aux peines obligatoires pour maintenir l'ordre social. Il s'analyse comme un pouvoir relativement passif.

Ceci étant précisé, HK est le modèle exact d'un régime d'« administration dominante » tout en étant compatible avec la doctrine de la 'séparation des pouvoirs'. Cette dernière est respectée sauf que le régime met l'accent sur le pouvoir exécutif. Le régime du Gouverneur de HK appliqué dans l'histoire a beaucoup influencé le régime actuel. Il y a donc une expérience du pouvoir exécutif très centralisé qui s'exerce dans une métropole internationale très ouverte et libre. Plus de trois décennies d'expérience après son retour en Chine, ce régime prouve qu'il est adapté à la société de Hong Kong.

[800]ZHANG Dingzhun, *Le régime de l'« Administration dominante » : Sa nature, sa difficulté et son* développement, Revue 'Political Science and Law', 2014, n° 1, p. 11-21.

6. Le régime des RAS à l'épreuve de la pratique

La recherche sur la théorie des RAS a fait au cours des dernières décennies des progrès. Elle a combiné la recherche statique (sur les textes de lois) et la recherche dynamique (sur la pratique du régime des RAS), en déplaçant peu à peu l'accent vers la recherche dynamique. Cela a permis de vitaliser la recherche qui s'intéresse désormais aux phénomènes réels afin de développer la théorie. A la fin de l'étude des RAS, il faut encore exposer brièvement le processus de formation progressive du régime (6.1) ainsi que formuler les conditions incontournables pour la continuité du régime (6.2).

6.1 Le processus de formation progressive du régime

Les articles 31 et 62 al. 13 de la Constitution de 1982 ainsi que l'article 59 al. 3 – ce dernier ayant été introduit dans le cadre de la révision constitutionnelle du 14 mars 2007 – ont mis en place un régime des RAS en Chine continentale. L'apport de ces trois articles peut être résumé de la manière suivante : ① L'État chinois a le droit de créer une RAS lorsque les conditions sont remplies ; ② le régime applicable dans une RAS doit être approuvé par l'assemblée générale nationale qui adopte à ce propos une loi ; ③ seulement l'assemblée générale nationale peut instituer une RAS et fixer son régime ; ④ les élus représentants de HK et Macao font partie de l'ensemble des membres de l'assemblée générale nationale ; l'organe suprême du pouvoir de l'État les comprend donc également.

Ce dispositif reflète bien l'esprit politique de la doctrine « un pays, deux régimes » et montre les efforts des organes juridiques compétents de la Chine de mettre en œuvre et d'améliorer un régime spécifique dans les RAS. Cet effort se présente de manière unique dans l'histoire constitutionnelle chinoise. Toutefois, l'autonomie renforcée ne résulte pas seulement de la constitution et de la loi fondamentale des RAS, mais également des politiques et réalités

locales[801]. Ces dernières étaient prises en compte par l'article 3 et l'annexe 1 de la Déclaration sino-britannique ainsi que par l'article 2 et l'annexe 1 de La Déclaration sino-portugaise. Ces réalités locales ne sont cependant pas les mêmes dans les deux RAS : HK est une microsociété capitaliste développée et forme avec son économique, son commerce, ses relations internationales un système juridique et politique relativement parfait. Macao se présente au stade d'une société qui est en train de développer la société capitaliste qui était strictement contrôlée par le gouvernement portugais. Son économie dépend principalement de l'industrie de la pornographie et du jeu et son système juridique spécial est hérité du Portugal européen.

À l'époque actuelle on peut donc affirmer que la formation définitive du régime de la RAS dépend encore de la meilleure manière de mettre en œuvre la loi fondamentale, conformément aux principes posés par la Constitution[802] et à travers des lois et règlements d'application[803]. Ce processus n'est pas encore achevé.

Les lois fondamentales des RAS sont à la fois des instruments nationaux et spéciaux. En outre, ce sont des instruments juridiques de nature constitutionnelle. Elles sont la pierre angulaire juridique de HK et de Macao. Le préambule et l'article 11 des deux lois fondamentales montrent que le régime des deux RAS se décline en trois systèmes : un système social et économique ; un système garantissant la sauvegarde des droits et libertés fondamentaux des ressortissants ; un système organisant les ordres administratifs, législatifs et judiciaires. L'article 160 de chapitre 9 de la loi fondamentale de la RAS HK et l'article 145 de chapitre 9 de la loi fondamentale de la RAS Macao donnent à ce propos les précisions qui portent généralement sur les exigences suivantes : la clarification des relations entre le centre et la RAS, non seulement pour garantir le respect de la souveraineté et de l'unité nationales, mais également en consacrant un haut degré d'autonomie à la RAS ; la mise en place des

---

[801]肖蔚云，《起草基本法的依据是什么？》，香港文汇报纸，1994 年 10 月 17 日。XIAO Wei Yun, *Quelle est le fondement pour la rédaction de la Loi fondamentale?*, Journal Wen Wei de Hong Kong, le 17 Octobre 1994.

[802]Confirmé par la troisième réunion de la 7e assemblée générale nationale du 4 avril 1990 pour HK et la 1ère réunion de la 8e assemblée générale nationale du 31 mars 1993 pour le Macao.

[803]Ces lois et règlements se subdivisent en deux catégories. L'une se trouve dans l'annexe 3 de la loi fondamentale : ce sont les lois et règlements appliqués dans toute la Chine, y compris à HK et à Macao (p. ex. la loi sur la nationalité, le dispositif relatif à la diplomatie, etc.) ; l'autre exprime la manière d'application juridique du régime de la RAS sur des questions précises, exprimée par l'assemblée générale nationale.

droits démocratiques au profit des ressortissants de la RAS qui doit garantir un large éventail de droits et de libertés fondamentales ; l'établissement d'un régime dit d'Administration dominante qui en même temps garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire et consacre le modèle de pouvoirs équilibrés où l'exécutif et le pouvoir législatif coopèrent et se limitent mutuellement ; la mise en place de plans notamment économiques, éducatifs, scientifiques, culturels, sportifs, religieux, de travail et de services sociaux ; la détermination d'un certain nombre de pouvoirs diplomatiques connexes à négocier spécialement avec la délégation centrale[804].

6.2 Les conditions incontournables pour la continuité du régime

Dans l'ensemble, le régime des RAS a donc eu un grand succès depuis sa mise en œuvre même si les deux RAS se présentent de manière relativement différente. L'expérience de Macao est peu spectaculaire et ne semble pas rendre nécessaire des aménagements majeurs. Celle de Hong Kong, avec ses problèmes de développement, est à l'origine d'un bon nombre de conflits à partir desquels il conviendra de tirer des leçons pour l'avenir[805]. En tout cas, cinq conditions[806] doivent être respectées afin de garantir la continuité pratique du régime des RAS :

- Le centre doit, comme il l'a fait dans le passé, assurer un rôle de direction fiable[807].

- L'intégralité du régime de la RAS doit bénéficier d'une forte protection juridique[808].

- La fonction du chef exécutif exige de la sa part une forte conscience constitutionnelle et des aptitudes qui sortent du commun.

---

[804]WU Bangguo, *Le discours pour commémorer le dixième anniversaire de la Loi fondamentale des RAS de la République populaire de Chine*, Collection de la documentation juridique sur le constitutionnalisme à Macao, Presse d'Institut Polytechnique de Macao, Centre de recherche « un pays, deux régimes » 2009, p. 253.

[805]YANG Yunzhong et XU Chang, *Recherche sur la doctrine « un pays, deux régimes »*, Presse d'Institut Polytechnique de Macao, Centre de recherche « un pays, deux régimes » 2012, p. 188-189.

[806]Discours du directeur du bureau d'information du conseil des affaires d'État pendant sa visite à HK et Macao, Macao Daily, le 27 mai 2012.

[807]Le soutien du centre ne se limite pas aux aspects relevant de la politique globale mais s'intéresse également aux détails comme p. ex. l'aide pendant une crise économique et le soutien accordé aux RAS en 2003, etc.

[808]La loi fondamentale des RAS règle expressément la relation entre le centre et la RAS en le qualifiant de système autonome à un degré élevé.

- Le personnel administratif (direction et agents ordinaires) doit fournir des services de qualité.

- Une opinion publique bienveillante est déterminante et indispensable.

En ce sens, HU Jintao souligne dans son rapport rendu à l'occasion de la 18e assemblée générale nationale du Parti communiste chinois que « le gouvernement chinois a amélioré le régime des RAS ainsi que les systèmes y reliés en respectant strictement la loi fondamentale. »[809]. C'est cette garantie autour du noyau du régime autonome qui permettra sans doute de conduire le régime des RAS à l'avenir dans la bonne direction,

[809]HU Jintao, Rapport de la 18e assemblée générale nationale, 14.12.2012.

Chapitre 2 : La mise en œuvre pratique de l'autonomisme renforcée à Hong Kong et à Macao

Il faut savoir la pratique de l'autonomie renforcée, pour le moment, existe qu'en RAS en Chine. Ce qui vaut dire la RASHK et la RAS Macao. La loi fondamentale de RAS (deux RAS) assure leurs régimes de l'autonomie en haut degré.

Hong Kong est la plus grande et la plus peuplée des deux RAS de la République populaire de Chine, l'autre étant Macao. Elle compte environ sept millions d'habitants, dont 20,500 résidents britanniques (La majorité est composée d'expatriés employés par des multinationales ou des entrepreneurs installés avec leur famille). Hong Kong est la ville la plus riche de Chine, son économie est une des plus libérales au monde. C'est un pôle financier et commercial d'envergure mondiale.

L'histoire de Hong Kong[810] est reliée à la fuite des deux derniers jeunes maîtres[811] de la dynastie SONG à Hong Kong. Par ailleurs, l'on peut aussi la faire remonter au XIe siècle avec les ancêtres des habitants autochtones des quelques îles appelées les Nouveaux Territoires 新界 qui s'y étaient déjà installés. Et s'il fallait remonter de cinq ou de six mille ans en arrière, on parlerait d'archéologues qui y ont découvert des traces de la vie humaine. Cependant, cette étude se focalise sur le Hong Kong contemporain.

---

[810]《简明香港近代史》、《简明香港现代史》，萧国健，三联书店（香港）有限公司，2013 年 9 月香港第一版。 Xiao Guojian, *L'histoire concise moderne de Hong Kong et L'histoire concise contemporaine de Hong Kong*, Joint Publishing (HK) Company Ltd, 1er édition sept. 2013.

[811]《南宋史研究丛书：南宋全史》 何忠礼：上海古籍出版社，2011。HE Zhongli, *Série d'études d'Histoire de la dynastie Song du Sud : Histoire complète*, Shanghai Ancient Books Publishing House, édition 2011.

En 1276, les armées de mongole ont capturé à Lin'an 临安 (aujourd'hui Hangzhou 杭州), en prisonnier l'empereur 恭宗 de la dynastie Song du Sud, âgé de 5 ans. Plus tard dans la même année, la ville a organisé une cérémonie de reddition pacifique. Le jeune empereur avait formellement abdiqué. Mais son grand frère et petit frère ont échappé par la protection des ministres. Ils continuaient à fuir vers le sud. Les puissances sociales ont couronné les deux jeunes empereurs successivement (le grand frère en 1276, et après sa mort, le petit frère en 1278). La dynastie Song a été finalement acculé en 19 Mars 1279, avec le jeune l'empereur, ses ministres et familles royales. Au total, plus de 800 personnes se sont suicidés dans un saut collectif dans la mer.

Lors de la Première guerre de l'opium (1839-1842), par le traité de Nankin, la Chine céda officiellement Hong Kong au Royaume-Uni. Il devint la base stratégique du Royaume-Uni pour le commerce en Extrême-Orient. À l'issue de la Seconde guerre de l'opium (1856-1860), la Chine abandonna la péninsule de Kowloon, située au nord de l'île (la convention de Pékin, 1860). En 1898, la « deuxième convention de Pékin » attribua un bail de 99 ans sur des zones adjacentes à Kowloon et de nouveaux Territoires 新界 aux Royaume-Uni. Au cours des années 1950, avec l'arrivée au pouvoir des communistes en Chine (1949), il se produisit un afflux de réfugiés à Hong Kong.

La Déclaration conjointe sino-britannique, signée le 19 décembre 1984 à Pékin [812] demande au Royaume-Uni de remettre à la Chine l'ensemble de la colonie en 1997. La République populaire de Chine promet alors que Hong Kong garderait une autonomie relative en ce qui concerne son régime économique et le mode de vie hongkongais jusqu'à au moins 2047, soit 50 ans après le transfert de la souveraineté. Le 1er juillet 1997, Hong Kong devient la première région administrative spéciale chinoise. À partir de cette date-là, Hong Kong commença son expérience de l'autonomie en haut degré.

En ce qui concerne le Macao, il est moins prononcé dans l'histoire. Cette région farsait partie de la province Guangdon en dynasite SONG, donc elle fut un l'endroit idéal pour les réfugiés de Chine continentale. Les premiers Portugais arrivèrent en 1513 sur l'île de lintin, et ils réclamèrent au nom du roi du Portugal. Le début de la colonie officielle est daté de 1553 larsque les portugais avaient enfin obtenu le droit de s'ancrer à Haojingao. Au fil du temps, les chinois locaux se révoltèrent, et le Macao fut officiellemnt banni par la Chine en 1547. C'était avec le traité de paix « le traité de Tianjin » signé en 1862, que le Macao fut reconnaissant la colonisation portugaise. Et un autre traité signé à Lisbonne en 1887 le «

[812] Cette déclaration commune préconise la politique d'« un pays, deux systèmes » : Hong Kong garderait son système capitaliste jusqu'alors en vigueur et sa façon de vivre pendant une période de 50 ans à compter de 1997 et devrait être organisé selon la Loi Fondamentale de Hong Kong (Hong Kong Basic Law). Ce traité international a confirmé que Hong Kong avec ses autres îles a un statut spécial par rapport aux autres unités administratives chinoises. La Loi Fondamentale de Hong Kong, qui est élaborée par les représentants hongkongais et les représentants de la Chine continentale, est une grande borne qui assure le statut autonome de Hong Kong.

Toutefois, le système politique n'est pas à proprement parler démocratique. Le chef exécutif, le plus important responsable politique hongkongais est élu par une assemblée dont la majorité des membres représentent des groupes professionnels. Ce n'est pas une élection au suffrage universel directe. De plus, le pouvoir réel de Pékin est un sujet politique sensible à Hong Kong.

Protocole regardant les relations entre les deux pays », confirmait l'occupation et le contrôle perpétuel de Macao par les autorités portugaises, mais sans en définir les frontières[813]. La République populaire de Chine demanda des négociations sur le sujet de Macao par un communiqué conjoint signé le 20 mai 1986. La Déclaration conjointe Sino-Portugal signée le 13 avril 1987 annonçait le retour de Macao sous souveraineté de la Chine continentale le 20 décembre 1999.

Nous présentons d'abord le système politique qui fait un rôle important dans la constitionnalisme sur le territoire de RASHK et Macao (Section 1) et puis nous allons exposer le régime local la face plus spécialisée de la RAS (Secion 2). Il faut noter que les deux RAS gardent principalement leur ancien régime occdentaux donc celui d'anglais et de partugal, ce qui n'est pas nouveau pour les publics français, nous ne sommes pas bavardés ici. De plus, comme les démarches juridiques pour RASHK étaient trois ans plus tôt que le Macao, il est tout référencié celui de HK. Leur loi fondamentale de RAS et leur régime sont presque[814] tout pareil, nous présentons plus tôt la RASHK en résumé les deux RAS.

[813]何伟捷，《赌城以外的文化内涵》，香港城市大学出版社，2011 年。 Comp. de manière générale : HE Weijie, *Macao : Connotations culturelles autres que casino*, Press 'City University de Hong Kong', 2011.

[814]Il présente certains petits détails que la RAS Macao est plus proche de pouvoir populaire central, ce qui affecte plus des références et moins de libertés par rapport RASHK. Mais c'est peu, que la grande ligne ne change pas et exactement comme celui de HK.

Section 1 : Le système politique dans le cadre de la RAS

La Région administrative spéciale de Hong Kong[815] (de Macao) dans l'ensemble de la Chine unitaire et son constitutionnalisme, son système politique joue un rôle très important. Il faut comprendre le fonctionnement de système politique (§ 1) et sa configuration des pouvoirs (§ 2) pour mieux comprendre le régime innovateur de RAS.

§ 1. Le système politique de la Région administrative spéciale de Hong Kong (RASHK) et de Région administrative spéciale (RAS) de Macao

Une structure de l'État est une forme d'organisation établie par la Constitution dans la configuration longitudinale du système national et institutionnel du pouvoir de l'État[816]. Depuis le premier empereur Qin Shi Huang 秦始皇帝, qui a unifié la Chine et établit une monarchie centralisée autocratique de plus que 2500 ans, plusieurs dynasties se succédaient. Le système social a également subi de grands changements sur la distribution des pouvoirs étatiques entre le niveau central et le niveau local mais en général, la Chine maintient toujours sa forme d'État unitaire[817]. Pendant des milliers d'années, le choix d'être un État unitaire n'était certainement pas accidentel. En effet, ce sont les ethnies passées et présentes, leur historique, économies, cultures et de nombreux autres facteurs qui déterminent le caractère inévitable d'un tel choix. La structure politique de la RAS est une structure unitaire, sous l'organisation d'une autorité locale spéciale ainsi que sous la juridiction du gouvernement central.

[815]Officiellement : Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine et Région administrative spéciale de Macao de la République populaire de Chine.

[816]童之伟,《国家结构形式论》, 武汉大学出版社 1997 年版, 第 108 页。Tong Zhiwei, *Théorie de la structure de l'État*, Wuhan Université Presse, 1997, p 108.

[817]沈宗灵,《比较宪法》,北京大学出版社 2002 年版, 第 157 页。Shen Zongling, *la Constitution comparative*, Presse Pékin Université, 2002, p 157.

1. Contexte générale du système politique de RASHK et RAS Macao

L'article 31 de la Constitution actuelle stipule que les États peuvent établir des régions administratives spéciales lorsque nécessaire. Le régime applicable sur les régions administratives spéciales doit être en conformité avec les circonstances spécifiques de la RAS et établi par la loi adoptée par l'assemblée nationale populaire. Selon la Constitution, l'assemblée nationale populaire élabore « la Loi Fondamentale de RASHK et de RAS Macao » (abrégé « Loi Fondamentale »). Les articles 2 et 5 de la Loi Fondamentale RASHK et les articles 3 et 6 de la Loi Fondamentale de la RAS Macao stipulent clairement : « l'Assemblée populaire nationale autorise la RASHK à exercer un haut degré d'autonomie, conformément aux dispositions de la présente loi. La RASHK jouit du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif, du pouvoir judiciaire indépendant, y compris celui de la décision finale » ; « la RASHK ne pratique pas le système politique socialiste de la Chine continentale. Elle maintient son système capitaliste et son mode de vie inchangés pendant 50 ans ». De toute évidence, la RAS n'est pas une unité membre sous forme juridique similaire aux États fédéraux. Elle est le premier échelon du gouvernement local qui est directement sous l'autorité du gouvernement populaire central. Sa création ne modifie en rien l'État unitaire de la Chine dans l'ensemble de ses structures étatiques d'une part, et d'autre part, elle obtient un haut degré d'autonomie, de pouvoir exécutif, de pouvoir législatif, de pouvoir judiciaire indépendant, y compris celui de la décision finale. La RASHK en particulier jouit du droit d'émettre de la monnaie, les droits d'immigration (y compris le droit d'émettre le passeport RAS), ses résidents permanents ont droit à la double nationalité, et un pouvoir judiciaire indépendant y compris la décision finale. Tous ces droits vont non seulement au-delà de ceux qui sont expressément autorisés par les pouvoirs de l'État unitaire ordinaire, mais aussi au-delà des pouvoirs dont jouissent les États membres du fédéralisme. Par conséquent, le régime de RASHK hérite et insiste non seulement sur les principes fondamentaux de la structure de l'État unitaire, mais également perce et développe le contenu de la structure étatique traditionnelle de l'État. Ce régime constitue également une partie importante du régime caractéristique chinois en structure unitaire de l'État. C'est une innovation et une contribution majeure pour la doctrine « un pays, deux régimes ».

Selon la Loi Fondamentale, le système politique de la RASHK et la RAS Macao constituent des puissances unitaires de l'État, qui est par conséquent un système politique spécial. Ce système est établi par le chef exécutif, l'administration, l'organe législatif et l'organe judiciaire, ainsi que d'autres composants. Le chef exécutif est au cœur du système politique. Il est non seulement le chef du gouvernement de la RAS, mais aussi le chef de la RAS donc le représentant juridique de la RAS. Clairement, la Loi Fondamentale lui confirme la position la plus élevée dans l'architecture politique de la RASHK, ainsi que le régime d'administration dominant. En raison de cela, les universitaires le nomment : système de chef exécutif dominant. Ce système a hérité du système politique hongkongais précédent – la « participation équilibrée », « l'exécutif dirigé » et d'autres éléments utiles, en se développant à partir du système judiciaire indépendant, l'exécutif et le législatif qui à la fois se coordonnent et se limitent mutuellement, ainsi que des nouveaux éléments. Il est différent de la séparation des pouvoirs de la période britannique et du système d'assemblée populaire de la Chine continentale. C'est un nouveau système politique où sont appliquées les conditions de la doctrine « un pays, deux régimes ». Nous allons examiner le fonctionnement et le développement du système politique de la RASHK, en ouvrant une nouvelle perspective à la place particulière du régime de la RASHK.

2. L'amélioration et le développement du système politique de RAS selon le « suffrage universel double »

Lors de la cérémonie d'ouverture de la conférence juridique de l'an 2000, l'ancien juge en chef de la Cour d'appel de HK, M. LI Guoneng, a souligné pendant son discours : « durant le nouveau siècle, les tribunaux continueront à traiter les questions constitutionnelles difficiles et exigeantes. La stabilité et le développement de la théorie constitutionnelle de HK se fortifieront au fil du temps ».

2.1 Le mécanisme de contrôle judiciaire des tribunaux

La question de savoir si les organes judiciaires ont le droit de contrôler les lois votées par les organes législatifs ou les actes des organes administratifs (droit de révision judiciaire)

est une question controversée. Cependant les tribunaux de HK forment un mécanisme basé sur l'expérience de ce qui fonctionne bien.

① Le Comité permanent de l'Assemblée Populaire Nationale (APN) a le droit de la révision constitutionnelle de la RASHK. Selon la Constitution, le comité permanent de l'APN est l'organe principal compétent pour la révision constitutionnelle. Sa juridiction s'étend également à la RASHK selon la Loi Fondamentale. L'article 160 de la Loi Fondamentale précise que concernant l'établissement de la RASHK, à l'exception de celles prononcées par le comité permanent de l'APN « contre la Loi Fondamentale », les anciennes lois et règlements restent en vigueur pour la nouvelle RAS. L'article 17 de la Loi Fondamentale précise que les lois votées par l'organe législatif de HK doivent s'inscrire dans le registre de comité permanent de l'APN. Si le comité permanent de l'APN constate qu'elles ne respectent pas les dispositions pertinentes de la Loi Fondamentale, après la consultation du comité juridique de la RASHK, le comité a le droit de renvoyer ces lois, mais pas le droit de les modifier. Les lois renvoyées perdent immédiatement de leur efficacité et il n'y a pas d'effet rétroactif. L'article 158 de la Loi Fondamentale précise que le droit d'interpréter la Loi Fondamentale appartient au comité permanent de l'APN. De manière plus stricte, l'interprétation de la Loi Fondamentale n'est pas une révision constitutionnelle, mais elle peut sans doute influencer la révision constitutionnelle[818].

② Les tribunaux de la RASHK ont le pouvoir d'utiliser ce droit de la révision constitutionnelle. La Loi Fondamentale ne préconise rien sur ce point, mais les pratiques montrent qu'ils ont ce pouvoir. Avant le retour de HK, les tribunaux de la RASHK avaient déjà ce pouvoir selon les documents constitutionnels britanniques[819]. Au retour de HK en 1997, les tribunaux de la RASHK continuent à pratiquer ce pouvoir. La jurisprudence WU suling (1997-1999) explique par la cour d'appel de HK : les tribunaux de HK, dans l'exercice du pouvoir judiciaire, ont la responsabilité de la mise en œuvre et l'interprétation de la Loi

[818]陳弘毅：《香港法概論》（香港三聯書店，1999）. Albert CHEN : *l'introduction à Loi Fondamentale de Hong Kong*, Hong Kong Publishing mixte, 1999, p. 130-136.

[819]« Letters Patent Passed under the Great Seal of the United Kingdom, Constituting the Office of Governor and Commander-in-Chief of the Colony of Hongkong and Its Dependencies » et « Instructions to Our Governor and Commander-in-Chief in and over Our Colony of Hongkong and Its Dependencies or Other Officer for the Time Being Administering the Government of Our Said Colony and Its Dependencies », des principaux instruments constitutionnels de Hong Kong où elle était une colonie de la Couronne britannique et territoire dépendant.

Fondamentale. Le comité d'APN insiste seulement que les tribunaux de HK n'ont pas droit à la révision constitutionnelle des lois votées par l'APN (l'organe législatif plus haut en Chine), et en fait reconnaît de facto son droit de la révision constitutionnelle en la RASHK. L'article 158 de la Loi Fondamentale confirme aussi son droit d'interpréter la Loi Fondamentale dans le domaine d'autonomie local à HK. L'article 11 de la Loi Fondamentale relève sa nature constitutionnelle. En ce sens-là, il peut être interpréter qu'en la RASHK, il y a l'organe judiciaire en charge de la révision constitutionnelle ou son équivalent. En revanche, ce droit de la révision constitutionnelle est limité car l'article 19 de la Loi Fondamentale indique bien que la RASHK n'a pas de droit sur la défense nationale ni sur la diplomatie nationale ainsi que sur d'autres actes étatiques[820]. En effet, depuis le retour de HK, le droit de révision constitutionnelle et contrôle juridique sont activement pratiqués dans la vie quotidienne à HK.

2.2 La relation entre l'organe administratif et l'organe législatif

Après le retour de Hong Kong, l'approfondissement du système électoral et la force croissante des groupes politiques ont produit un changement colossal sur le fonctionnement des institutions de HK. Tel qu'il est écrit dans la Loi Fondamentale, le chef exécutif n'a aucune affiliation politique, de sorte que le Parti politique a perdu sa fonction d'organisation du gouvernement et devient un simple « Parti parlementaire », d'où le manque de communication des partis politiques entre le gouvernement et le Conseil législatif. Les représentants fonctionnaires du gouvernement présent à la réunion du Conseil législatif ne sont là que pour interpréter la politique et répondre aux questions. Ils n'ont pas le droit de voter, car en tant que membres du Conseil législatif ils n'ont que le droit d'avoir les votes mais pas de pouvoirs. Par conséquent, aucun membre du Conseil législatif n'a le plein droit de faire des propositions visant à influencer la politique du gouvernement. Mais leur droit de vote peut être utilisé pour défier le gouvernement, ce qui conduit à des conflits constants entre les deux[821]. Il y a deux opinions à Hong Kong. L'une est de maintenir solidement le régime d'administration dominante et inviter le Conseil législatif de répondre positivement à la direction du chef exécutif. La seconde est de déterminer l'obligation de l'affiliation politique

[820] 陳弘毅：《香港法概論》（香港三聯書店，1999）. Albert Chen: *l'introduction à Loi Fondamentale de Hong Kong*, Hong Kong Publishing mixte, 1999, p. 138-142.

[821] 周建华：《香港政团发展与选举（1949—1997）》，香港迷思达蕾科艺公司出版 2003 年，第 18 页。ZHOU Jianhua : *Développement de groupes politiques de Hong Kong et des élections (1949-1997)*, Presse les Arts fans de Hong Kong, 2003, p. 18-28.

du chef exécutif et adopter le régime occidental de la direction du Parti majoritaire[822]. Tout ceci est encore un chantier très mouvementé.

En 2017, pour la première fois, HK va effectuer le « suffrage universel double », c'est-à-dire que le chef exécutif et les membres du Conseil législatif seront élu au suffrage universel doublement. Nous allons attendre et voir comment se développe la nouvelle politique de HK.

3. Les difficultés de l'application du système politique de la RAS

Depuis le retour de Hong Kong, le nouveau système politique local fonctionne avec un grand succès. La RASHK a traversé la crise mondiale de 2008 et garde aux yeux du monde sa position d'une unité développée. Cela est louable. Mais cette RAS rencontre aussi des difficultés de toutes sortes. Notamment, l'organe judiciaire de la RAS a-t-il le droit de contrôler les actes des organes exécutifs de la RAS, ou les lois et règlements adoptés par les organes législatifs de la RAS ? Cette question a été longtemps controversée. Après des essais continus, la RASHK a formé son propre ensemble de mécanisme de fonctionnement dans la pratique, ce qu'on appelle « le contrôle constitutionnel spécial »[823] mais ce mécanisme doit encore être développé et amélioré. La relation tendue entre les organes législatifs et exécutifs, les frictions et les conflits existant entre la RASHK et la Chine continentale viennent des échanges économiques de plus en plus courants et autres facteurs. Toutes ces questions doivent être prises en compte dans l'avenir de Hong Kong afin de résoudre des difficultés du système.

[822]金耀基：《行政吸纳政治：香港的政治模式》，《中国政治与文化》，牛津大学出版社 1997 年版，，第 21-43 页。JIN Yaoji: *l'absorption administrative de la politique - la politique du modèle de Hong Kong*, dans livre la Politique et Culture de Chine, Oxford University Press, 1997, p 21-43.

[823]Ce n'est pas un vrai pouvoir de contrôle constitutionnel. Mais à HK, la Loi Fondamentale équivaut à leur Constitution. Dans ce sens, il est surnommé « le contrôle constitutionnel spécial hongkongais ».

§ 2. La configuration des pouvoirs au système politique de la RASHK et la RAS Macao

Le cœur du système politique est la répartition des pouvoirs. L'État moderne à travers le fonctionnement politique des institutions doit parvenir à la distribution de la puissance publique et la coordination, afin de protéger l'intérêt public et maintenir l'ordre public. Alors le système politique de la RASHK est non seulement lié aux pouvoirs internes de la RASHK mais implique également les relations de pouvoir vertical entre le centre et le local.

1. Les principes généraux de configuration des pouvoirs du système politique de la RAS

Il est normal pour le système politique d'avoir des principes pour configurer ses pouvoirs. Ces principes sont :

1.1 Le principe de « l'administration dominante en faveur »

Le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif constituent les pouvoirs de l'État moderne. En raison de ses fonctions uniques, le pouvoir de la prise de décision et le pouvoir de l'exécutif sont en union et couvrent la législation administrative. Le droit administratif en application de la loi et la supervision administrative, lorsqu'ils sont mis en relation avec le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif, dispose d'une initiative distincte et se manifestent comme le pouvoir centralisé le plus vulnérable et le plus pratique. Le principe de « l'administration dominante en faveur » en la RASHK, en plus d'être adapté à l'orientation du développement social moderne est écrit par la Loi Fondamentale. L'article 12 de la Loi Fondamentale précise que la RASHK est une unité administrative locale de la RPC avec un haut degré d'autonomie, directement sous le gouvernement populaire central. Le statut juridique demande la nécessité d'établir un organe capable de responsabilité vis-à-vis du centre, à savoir l'engagement à appliquer à Hong Kong les politiques de base et la Loi Fondamentale. De ce fait, cet organe est le chef exécutif stipulé par la Loi Fondamentale. L'article 43 de la Loi Fondamentale prévoit le double du statut juridique du chef exécutif, et l'article 48 de la même loi précise ses 13 attributions. Toutes ces lois garantissent sa position

centrale dans le système des pouvoirs, assurant ainsi le sa responsabilité juridique de mettre en œuvre les politiques centrales à HK et la Loi Fondamentale.

1.2 Le principe de « participation équilibrée des peuples de tous les horizons »

Hong Kong est une société pluraliste qui est compatible avec l'intersection chinoise et occidentale. Il a rassemblé des peuples au milieu de différentes cultures, différentes ethnies et nationalités, différentes affiliations religieuses. Toutes les classes sociales et toutes les forces politiques ont des différents besoins et des intérêts. En même temps, Hong Kong est une société civile urbaine très développée. Son développement dépend des efforts conjoints de tous les classes dont l'homme d'affaires, l'élite intellectuelle, mais aussi la classe ouvrière etc. Ainsi, le système politique de la RASHK a besoin d'équilibrer les intérêts de tous les secteurs de la société, de sorte que tous les secteurs peuvent participer, pour tenir compte des exigences de la diversité sociale. La Loi Fondamentale définit les méthodes d'élection du chef exécutif et du Conseil législatif qui incarne ce principe (leur commission électorale est composée des représentants de tous les secteurs).

1.3 Le principe d'« intégration des éléments traditionnels et rationnels »

Il est largement reconnu que durant le long règne des Britanniques, Hong Kong a accumulé une riche expérience de la réglementation, à l'exception des dispositions relatives à la domination coloniale, certaines parties peuvent être directement ingérée ou mises en référence. Tout d'abord, le Royaume-Uni reflète le caractère politique du chef exécutif dominant ; le second est la structure gouvernementale stricte et le mécanisme de fonctionnement efficace, y compris une fonction publique solide. Parmi eux, le système d'administration du gouverneur est le noyau qui a joué un rôle important dans l'expérience à Hong Kong. Mais le système britannique a mis trop d'accent sur le pouvoir du gouverneur et n'avait pas d'élément correspondant en contrepoids. Ainsi après son retour, HK a fait quelques ajustements pour mieux adapter la situation.

1.4 Le principe d'« équilibre et coordination des pouvoirs »

L'équilibre des pouvoirs et leur coordination sont les principes fondamentaux du constitutionnalisme moderne. Ils sont également les principes que la RASHK doit suivre. L'équilibre des pouvoirs signifie que les organes de pouvoir sont indépendants mais se limitent mutuellement. Cet équilibre garantit le bon fonctionnement des pouvoirs. Des coordinations ont été effectuées entre les différents organes concernés, dans le but de la participation mutuelle et la coopération mutuelle afin d'atteindre une meilleure performance. La Loi Fondamentale concerne la conception du système politique et incarne pleinement ces principes.

2. L'architecture de la configuration des pouvoirs au système politique de la RAS

Démêlant la Loi fondamentale, les dispositions concernant le système politique, l'architecture de la configuration des pouvoirs de RASHK reflète les principaux contenus suivants :

2.1 Le « rôle-clé » du chef d'exécutif[824] dans le système pouvoir

Il est indéniable que « le dirigeant exécutif procède les pouvoirs réels ». Ceci est le principe le plus important dans la configuration des pouvoirs dont parle la Loi Fondamentale. Compte tenu du fait que le chef exécutif est sélectionné par l'élection ou par le biais des consultations locales et ensuite nommé par le gouvernement central (pékin), il doit être responsable devant le gouvernement central. Selon le principe « les pouvoirs et les responsabilités cohérentes », le chef exécutif est responsable devant le gouvernement central et en fait, on doit lui accorder les pouvoirs correspondants.

[824]Version originale en anglais : Chief Executive. Hong Kong est l'ancienne colonie anglaise, jusqu'à maintenant, tous leurs fonctions, titres documents etc. sont référencés en deux version – chinois traditionnel et l'anglais.

Le chef exécutif dispose d'une haute position dans la direction, au cœur du système du pouvoir, essentiellement dans les domaines suivants : ① Le chef exécutif a un statut et des responsabilités juridiques doubles. Il est le dirigeant de la RAS et le dirigeant du gouvernement de la RAS. En tant que chef de la RAS, il représente la RAS. Il doit rendre compte au gouvernement populaire central et à la RAS elle-même. Son statut est plus élevé que celui des autres organes administratifs, y compris l'organe exécutif, législatif et judiciaire ; ② La Loi Fondamentale prévoit treize pouvoirs exécutifs du chef exécutif, impliquant des mesures d'exécution, de législation, d'administration et de gestion du personnel, etc. Conformément aux pouvoirs responsables de la mise en œuvre de la Loi Fondamentale (l'article 48 de la Loi Fondamentale), ceci ne renvoie pas seulement au chef exécutif qui est responsable de la mise en œuvre certains articles ou un cas particulier de la Loi Fondamentale, mais assure que l'ensemble de la mise en œuvre de la Loi Fondamentale soit responsable au gouvernement central ; ③ En relation avec le conseil législatif, le chef exécutif dispose de droits importants dans la participation et le contrôle. Par exemple, le chef exécutif a le droit d'approbation concernant le projet de loi par rapport aux recettes et aux dépenses. Il a le droit d'avoir un projet de loi signé et annoncé, il a le droit de renvoie d'une proposition ou de la dissolution le conseil législatif, le droit de la décision au témoignage des représentants du gouvernement ou des fonctionnaires auprès du conseil législatif, le droit de consentement en processus de soumission de la proposition de la Loi Fondamentale et ainsi de suite.

2.2 Une relation restreinte mutuelle de l'exécutif et du législatif

La relation restrictive entre l'exécutif et le législatif comprend les contraintes à la fois du chef exécutif vis-à-vis du conseil législatif, et le gouvernement local dirigé par le chef exécutif et le conseil législatif, dans les domaines suivants : ① Le gouvernement local a le droit de rédiger et de présenter les projets de loi, des motions et des mesures législatives subordonnées ; ② La proposition faite par le gouvernement local a la priorité à l'ordre du jour législatif ; ③ Le conseil législatif conformément à la proposition du gouvernement local, examine et adopte le budget ; ④ Pour les propositions aux dépenses publiques, la structure politique ou le fonctionnement du gouvernement local, le conseil législatif n'a pas le droit de présenter la motion. Les projets de loi relatifs aux politiques gouvernementales doivent être faits par écrit et obtenir le consentement préalable du chef exécutif. Le chef exécutif a un tel

droit d'approbation d'une proposition. De ce point de vue, des vérifications administratives sont nécessaires à la législation. Elles ont un fond plutôt que de sens formel, qui traverse la partie principale de la législation et des questions importantes concernant la législation

Afin de prévenir l'abus du pouvoir exécutif, les chèques et les contraintes législatives sur la direction de l'exécutif sont établis, principalement dans les domaines suivants: ① Le conseil législatif examine les propositions budgétaires présentées par le gouvernement local, approuve la fiscalité et les dépenses publiques ; ② Le gouvernement local est responsable devant le conseil législatif, limité à quatre aspects de la Loi Fondamentale - l'exécution la loi en vigueur adoptée par le conseil législatif, - les adresses régulières de la politique au conseil législatif, - à répondre aux questions soulevées par les membres du conseil législatif, - la dépense publique et les impôts sous réserve d'approbation du conseil législatif ; ③ le conseil législatif a le droit de destitution par la loi. Si quatre de tous les membres du conseil législatif proposent conjointent que le chef exécutif ait commis une violation grave de la loi ou à manquer à son devoir mais refuser de démissionner, suivra une enquête du conseil législatif. Ce dernier peut confier au juge en chef de la suprême cour d'appel la responsabilité de la composition d'une commission d'enquête indépendante. Au cas où il y a suffisamment de preuves pour étayer ces accusations, le conseil législatif par majorité des deux tiers de tous ses membres, peut proposer la mise en accusation, et demander une décision du gouvernement populaire central. ④ Conformément à la loi pour forcer la démission du chef exécutif, lorsque les conditions statutaires du conseil législatif et du chef exécutif apparaissent, le chef exécutif doit démissionner - parce qu'il refuse à deux reprises de signer un projet de loi adopté par le conseil législatif et dissolu le conseil législatif, ensuite plus de deux tiers réélus de tous les membres du conseil législatif adoptent à nouveau le projet de loi initial en litige, mais il refuse toujours de signer ; - le conseil législatif refuse d'adopter un budget ou tout autre projet de loi important, le chef exécutif dissout le conseil législatif, le conseil législatif réélu refuse toujours de passer le projet de loi initial en litige ; ⑤ En ce qui concerne les projets de loi du Conseil législatif et les mouvements des procédures de vote, dans la Loi Fondamentale, les dispositions du paragraphe 2 de l'annexe II, à savoir la motion présentée par les membres du Conseil législatif, la loi et les amendements aux projets de loi sont séparés par circonscriptions fonctionnelles, des membres et partitions générées pour l'élection directe, une majorité de tous les membres élus par la Commission électorale

Il convient de noter que malgré les contrôles législatifs ci-dessus y compris les contraintes du chef exécutif et les organes exécutifs, le Conseil législatif a le droit de proposer la mise en accusation, forçant sa démission du chef exécutif, sous réserve de raisons juridiques fondées sur l'apparition et répondant aux exigences statutaires. Selon la Loi Fondamentale, puisque la nomination de chef exécutif appartient au gouvernement populaire central, par conséquent, le pouvoir ultime de l'enlèvement du chef exécutif revient également à l'autorité centrale.

2.3 Une relation coopérative importante entre l'exécutif et le législatif

L'association des pouvoirs et leurs équilibres sont deux aspects importants du régime de séparation des pouvoirs. La coopération mutuelle entre l'exécutif et le législatif à Hong Kong se reflète principalement dans les aspects suivants : ① Ensemble pour achever le processus législatif. L'article 48 de la Loi fondamentale précise : le projet de loi adopté par le Conseil législatif doit prendre effet après la signature du chef d'exécutif et sa proclamation, ce qui indique que la procédure législative de la RAS s'achève par une participation conjointe du conseil législatif et du chef d'exécutif ; ② L'ensemble contribue à la consultation et à la prise de décision avec le conseil exécutif. Le conseil exécutif assiste le chef d'exécutif dans l'élaboration des politiques, dont ses membres sont nommés par le chef d'exécutif parmi les principaux fonctionnaires d'exécutif, les élus de conseil législatif et des personnages publics. Le chef d'exécutif doit consulter le conseil exécutif à moment pour prendre des décisions politiques importantes, proposer des projets de loi au conseil législatif, édicter les lois ou dissoudre le conseil ; ③ Sur l'ordre du jour du conseil législatif, il y a la priorité sur les projets de loi proposés par gouvernement local ④ Le conseil législatif a le droit d'interroger et de débattre. Par exemple, le conseil législatif entend le rapport sur le projet de travail du chef d'exécutif et organise le débat ; Il interroge des questions sur le travail du gouvernement local et ainsi organise le débat sur toute question relative à l'intérêt public.

Ici précité de la majeure prise de décision administrative et au cours du débat du conseil législatif, la coopération de l'organe exécutif et le législatif montre que les deux se complètent mutuellement, en mettant l'accent sur la coopération ; Ceci montre également qu'entre l'exécutif et le législatif, c'est l'organe exécutif qui en tête.

2.4 Les relations entre la juridiction et l'exécutif ou le législatif

Dans la Loi Fondamentale, le « système judiciaire indépendant » signifie une indépendance de la juridiction, du jugement, libre de toute interférence, y compris l'intervention exécutive ou législative. Toutefois, cela n'implique pas une indépendance judiciaire absolue. Dans la pratique en effet, elle ne peut pas échapper aux contraintes. Il est impossible qu'elle soit au-dessus du pouvoir exécutif ou législatif. Dans la RASHK et de Macao, le cadre du système judiciaire est indépendant, mais la position dominante de chef exécutif est significative, ainsi que les contraintes législatives sur le pouvoir judiciaire.

Cette relation entravée parmi les trois pouvoirs se reflète essentiellement dans les domaines suivants : ① La nomination et la révocation des juges sont soumises au chef exécutif et le conseil législatif. L'article 88 de la Loi Fondamentale[825] dispose : « le chef exécutif désigne les juges du tribunal de RASHK, selon les recommandations du Comité indépendant[826] ». La nomination ou révocation des juges de la cour permanente et le juge en chef de la haute Cour se font par le chef exécutif. Ces derniers doivent être admis par l'ensemble du conseil législatif, et le rapporter au comité permanent de l'APN pour enregistrement. L'article 89[827] de la Loi Fondamentale déclare : « un juge d'un tribunal de RASHK ne peut être révoqué pour incapacité à exercer ses fonctions, ou pour mauvaise conduite, que par le chef exécutif sur la recommandation d'un tribunal désigné par le juge en

[825]Article 88: Judges of the courts of the Hong Kong Special Administrative Region shall be appointed by the Chief Executive on the recommendation of an independent commission composed of local judges, persons from the legal profession, and eminent persons from other sectors.

[826]Ce comité est composé de juges hongkongais et les célébrités des métiers juridiques, ainsi que d'autres célébrités d'autres secteurs comme les représentants d'industrie, les représentants d'entreprise, les politiciens etc.

[827]Article 89: A judge of a court of the Hong Kong Special Administrative Region may only be removed for inability to discharge his or her duties, or for misbehavior, by the Chief Executive on the recommendation of a tribunal appointed by the Chief Justice of the Court of Final Appeal and consisting of not fewer than three local judges.

chef de la Cour d'appel et composé d'au moins trois juges locaux ». ② Concernant les cas judiciaires impliquant des actes de l'État, les documents délivrés par le chef exécutif sont nécessaires. L'article 19, paragraphe 2 de la Loi Fondamentale prévoit que pour les actions de l'État comme la défense nationale, des affaires étrangères etc. les tribunaux de la RAS ne sont pas compétents. Si dans le jugement des affaires impliquant des actes des questions se posent, les tribunaux de RAS devraient obtenir les documents émis par le chef exécutif et ces documents obligent le tribunal. Le chef exécutif doit obtenir un certificat du gouvernement populaire central avant que les documents nécessaires soient publiés. ③ Sur l'interprétation des articles de la Loi Fondamentale, le chef exécutif procède les responsabilités spécifiques. Par exemple, concernant les affaires d'administration centrale ou l'interprétation des articles sur la relation entre les autorités centrales et les RAS, lorsque la Cour d'appel final de la RAS ne remplit pas la procédure juridique requise par le comité permanent de l'APN, le chef exécutif a le droit d'exécuter la Loi Fondamentale ou d'en recommander dans son rapport au gouvernement central. En 1999, concernant l'affaire du droit de séjour, après que la Cour d'appel final a statué en violation de la Loi Fondamentale par son pouvoir législatif de conseil législatif, et a déclaré que le pouvoir judiciaire de RAS pourrait réviser la législation de l'APN, le chef exécutif a présenté un rapport au Conseil d'affaire d'État, et a demandé au comité permanent de l'APN des explications conformément aux dispositions pertinentes de la Loi Fondamentale. Grâce à cette « interprétation de l'APN », il a résolu l'impact de l'expansion excessive de pouvoir judiciaire. ④ En ce qui concerne la déclaration de propriété et la destitution du chef exécutif, ces décisions sont prises par la Cour d'appel final et le conseil législatif. Le deuxième alinéa de l'article 47 de la Loi Fondamentale précise : « quand le chef exécutif a pris ses fonctions, il a la nécessité de déclarer ses propriétés au juge en chef de la Cour d'appel final, pour l'enregistrement ». Le conseil législatif peut confier au juge en chef la responsabilité de la composition d'une commission d'enquête indépendante et enquêter s'il y a une violation grave et manquement au devoir du chef exécutif. Tous les membres du conseil législatif de la majorité à l'intérieur des deux tiers peuvent présenter une motion de destitution.

En résumé, la relation mutuelle entre le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, établi par la Loi Fondamentale, construit une fondation fiable pour l'équilibre du système des pouvoirs de la RASHK et Macao.

Section 2 : Le régime local dans le cadre de la RAS

Le régime local de la RASHK et de la RAS de Macao, comme nous le savons tous, rentre dans le cadre du système capitaliste qui est caractérisé par un environnement libre. Néanmoins ce système garde en lui des traces profondes du colonialisme ; la démocratie et la liberté n'y sont pas tout à fait pratiquées comme dans un régime typique de style occidental. Leur système judiciaire était le « commun law » pour HK et le droit continental pour Macao. Mais les membres du pouvoir exécutif dont le « gouverneur de Hong Kong » et celui de Macao devaient être mandatés par l'autorité centrale du pays. L'administration était réservée à un citoyen ayant la nationalité britannique et dans le même temps, le gouverneur de HK disposait des pouvoirs législatifs. Ainsi, la communauté de Hong Kong dans son entier était désunie. Avec le retour de HK et son nouveau régime, tout le système se complique davantage. Par conséquent, il est nécessaire d'étudier le vrai régime local qui est en conformité avec ce principe : « les hongkongais régissent la RASHK et le Macaoniens régissent la RAS de Macao ».

Nous analyserons les particularités de ce régime surtout en mettant l'accent sur l'administration dominante exhibée par le chef de l'exécutif de la RAS (§ 1), ainsi que le régime du conseil législatif (§ 2).

§ 1. Les caractéristiques et perspectives du système électoral du chef de l'exécutif dans la RAS

Le chef de l'exécutif de la RAS occupe un statut juridique très important. Pour qu'une figure aussi importante soit sélectionnée, la Loi fondamentale prévoit soit une élection soit une démarche consultative. En raison de ce statut particulier, son système électoral a ses propres caractéristiques. La Loi fondamentale prévoit non seulement que le système électoral doit respecter les procédures légales, mais il doit aussi envisager des principes clairs pour sa réforme. Il doit agir selon : « la situation locale réelle » et « l'exigence qui est respectée de façon progressive », et à partir de l'élection consultative à l'élection indirecte, jusqu'au but

ultime, le suffrage universel. Tout cela suit un processus.

1. Évolution historique et développement

En effet, Hong Kong fut sous le régime colonial britannique et Macao sous la domination portugaise. Cependant, ils ne font pas partie d'une entité politique distincte. Il n'y a pas de statut indépendant, ni de parlement comme dans les pays occidentaux, ni aucun parti politique. En fait, le pouvoir est fortement concentré sur l'autorité mandatée par le Royaume-Uni ou le Portugal. C'est plutôt un système spécial centralisé. Toutefois, après leur retour, leur système a subi des changements conséquents qui se sont traduits par la séparation des pouvoirs en pouvoir administratif, pouvoir législatif et pouvoir judiciaire. Le régime est à présent marqué par l'administration dominante mais entretient une relation de coopération mutuelle entre ces trois pouvoirs. Par ailleurs, la Loi fondamentale garantit sa nature constitutionnelle[828]. Le statut juridique du chef de l'exécutif est plus élevé que les organes exécutifs, législatifs et judiciaires, ce qui est une caractéristique du régime de Hong Kong et de Macao. La Loi fondamentale précise son initiative dans les aspects politiques, économiques et juridiques. Donc, sa méthode électorale devrait être compatible avec la situation réelle locale et progressivement complétée[829]. La Loi fondamentale de la RAS, en fonction de la situation réelle, prend des dispositions sur la méthode électorale appliquée sur le chef de l'exécutif. De son côté, l'APN a également élaboré des règlements pertinents là-dessus. Après la création officielle de la RAS, le gouvernement de la RAS a promulgué « l'ordonnance sur l'élection du chef de l'exécutif », « l'ordonnance de commission d'affaires électorales », « l'ordonnance sur les pratiques frauduleuses et illégales en cours d'élection ». Ces lois et règlements construisent le cadre législatif du système électoral du chef de l'exécutif, pour la réalisation ultime du suffrage universel. Elles posent les bases législatives.

1.1 La méthode électorale du chef de l'exécutif prescrite par la Loi fondamentale

[828]李太莲，《香港特区基本法：解释法制对接》，清华大学出版社，2011 年版。LI Tailian, *Loi fondamentale la RAS HK : l'interprétation juridique*, Tsinghua University Press, éd. 2011, p. 185.

[829]肖蔚云，《对未来香港特别行政区政治体制的探讨》，《论香港基本法》，北京大学出版社 2003 年版。XIAO Wei Yun, *Discussion sur la future structure politique de la RASHK*, livre : *La Loi fondamentale de Hong Kong*, Peking University Press, éd. 2003, p.829-830.

L'article 45 al. 1 de la Loi fondamentale précise : « le chef de l'exécutif doit être sélectionné localement par élection ou par le biais des consultations et nommé par le gouvernement populaire central ». Il ressort de cet article deux aspects : en premier lieu, il faut être sélectionné par élection ou par le biais des consultations et en deuxième lieu, il faut être nommé par le gouvernement central de pékin. Cette procédure est conforme au principe « un pays, deux régimes » qui implique que le gouvernement central est supérieur à la souveraineté de la RAS. En effet, le chef de l'exécutif qui représente sa RAS est subordonné au gouvernement central. Ensuite, l'alinéa 2 du même article précise : « la méthode électorale doit s'accorder avec la situation réelle locale, de façon progressive, pour atteindre le but ultime – le suffrage universel ».

Le premier chef de l'exécutif de la RASHK était élu par consultation des représentants de tous les secteurs et du peuple hongkongais. À partir du deuxième chef de l'exécutif, ils sont élus en élection indirecte. Cette mesure a été confirmée dans annexe n°1 de la Loi fondamentale de la RASHK. En d'autres termes, selon la Loi fondamentale le chef de l'exécutif doit être élu par une commission électorale largement représentative, pour être ensuite nommé par le gouvernement populaire central. Hong Kong est actuellement en pleins préparatifs pour l'élection 2017 qui sera pour la première fois effectuée par suffrage universel.

1.2 Changements des mesures sur l'élection du chef de l'exécutif sous réforme

Selon la Loi fondamentale, le mandat du chef de l'exécutif est de cinq ans renouvelable une seule fois. Depuis 2007, si le besoin se présente de changer de chef de l'exécutif, il faut que la majorité des deux tiers de tous les membres du conseil législatif acceptent cette démarche. Ensuite, lorsque le nouveau chef de l'exécutif est approuvé, sa candidature doit être rapportée au comité pertinent de l'APN pour approbation. Actuellement, il s'agit d'une élection indirecte mais très utile car le premier suffrage prépare tout doucement l'élection de 2017. Selon la « décision sur les questions par rapport à la méthode d'élection, au suffrage universel, etc., » du comité pertinent de l'APN en 2012 : « le cinquième chef de l'exécutif de la RASHK peut être soumis au suffrage universel. (…) conformément à l'article 45 de la Loi fondamentale, pendant le suffrage universel, un comité de nomination largement représentatif doit être formé (…) le comité de nomination satisfait aux exigences en se référant aux dispositions pertinentes de la Loi fondamentale en annexe 1. Le candidat doit être

désigné conformément aux procédures démocratiques. Le nouveau chef de l'exécutif doit être élu par tous les électeurs admissibles au suffrage universel et ensuite enregistré auprès du gouvernement central pour la nomination ».

2. Caractéristiques et Les Perspectives

Dans la démocratie capitaliste, les implications partisanes sont énormes dans l'élection. Le chef de l'exécutif élu dépend du soutien de son Parti. Pour les partis actifs dans l'arène politique, le but principal est de rechercher l'intérêt supérieur pour son propre parti. Malheureusement, il est facile d'oublier les intérêts de la société dans son ensemble. « L'ordonnance sur l'élection du chef de l'exécutif » prévient que le chef de l'exécutif de la RAS doit n'avoir aucune affiliation à un parti. Toutefois, les candidats à l'élection peuvent être membre d'un parti mais après avoir été élus ils doivent absolument quitter leur Parti. Après le retour, la situation politique de la RAS s'est compliquée. À Hong Kong, il existe d'un côté un camp d'établissements de succursales et de l'autre un camp démocratique. Le camp d'établissements de succursales soutient le gouvernement et il préfère que tout soit institutionnalisé étape par étape. Le camp démocratique est contre le gouvernement. Il voudrait immédiatement bâtir un régime démocratie suivant le modèle occidental[830]. Par conséquent, il doit acquérir une véritable culture et philosophie du programme électoral[831] pour atteindre la vraie démocratie.

Sur la base des dispositions actuelles de la Loi fondamentale de la RASHK et celles du comité pertinent de l'APN, et également sur la base juridique de la mise en œuvre des réformes, la démarche du camp démocratique est essentielle. L'autorité centrale a toujours préconisé et soutenu le principe de la Loi fondamentale et le développement progressif du système électoral en conformité avec la situation réelle et ce en tenant compte des exigences particulières du peuple de la RAS pour le suffrage universel.

Le 29 décembre 2007, la 31ème réunion du 10ème comité pertinent de l'APN a adopté « la décision sur les questions par rapport à la méthode d'élection, le suffrage universel, etc. ».

---

[830]ZUO Luyi, *Etape par étape du processus démocratique de Hong Kong*, Revue « Nouvelle vision », 2007, n° 5, p 17-18.

[831]LI Tailian, *Loi fondamentale la RAS HK : l'interprétation juridique*, Tsinghua University Press, éd. 2011, p. 202.

Cette décision a clarifié la modification électorale de 2012 et la possibilité de réaliser un suffrage universel en 2017. Avant l'élection de 2017, le chef de l'exécutif actuel doit rapporter la modification électorale finale au comité pertinent de l'APN. Selon la Loi fondamentale et les explications fournies par le comité pertinent de l'APN sur l'annexe 1 de l'article 7 et l'annexe 2 de l'article 3, le 28 octobre 2010, la 16ème réunion du 11ème comité pertinent de l'APN a ratifié la Loi fondamentale de la RASHK de l'annexe 1 portant sur les modifications sur la méthode électorale du chef de l'exécutif de la RASHK. De plus, le personnel de la commission électorale en 2012 a été étendu à 1.200 personnes et les conditions de mise en candidature conjointes[832] ont été améliorées.

En résumé, il ressort de ce qui précède de manière progressive, le gouvernement central promeut l'idée de démocratie à Hong Kong. Le succès de Hong Kong est dû à la direction scientifique du gouvernement local, la participation du public et de la coordination centrale du droit commun au résultat[833].

§ 2. La légitimité de la circonscription sectorielle du Conseil législatif de la RASHK

D'un point de vue juridique, en vertu de la Loi fondamentale de Hong Kong et de la déclaration commune sino-britannique, Hong Kong dispose d'un système légal et judiciaire nettement distinct de celui de la Chine continentale. La région a hérité du système britannique « commun law », et les libertés fondamentales du peuple sont respectées. De plus, les règles du « commun law » et les lois en vigueur avant la rétrocession restent valables sauf si elles contredisent la Loi fondamentale. Hong Kong n'obéit pas aux lois nationales de la République populaire de Chine sauf exceptions (défense, affaires étrangères).

Le système judiciaire hongkongais[834] se compose principalement d'une Cour d'appel finale qui remplace le « Judicial Committee of the Privy Council », de la haute Cour, composée de la Cour d'appel et de la Cour de première instance et la District Court qui inclut la Cour familiale.

---

[832]LI Tailian, *Loi fondamentale la RAS HK : l'interprétation juridique*, Tsinghua University Press, éd. 2011, p. 230.

[833]*Ibid*, p. 234.

[834]Voir plus précisément sur le site officiel : http://www.doj.gov.hk/chi/legal/ ; http://www.judiciary.gov.hk/tc/index/index.htm.

« L'article 84 de la Loi fondamentale précise que les juges des tribunaux hongkongais peuvent se référer les décisions de 'common law' en cas précédent similaire. Les articles 82 et 92 de même loi autorisent les juges de 'common law' de participer à la prcédure de la Cour d'Appel finale de HK sur demande, et à siéger comme juge de Hong Kong »[835]. Les juges de la Cour d'Appel finale de 'commun law' ont le droit de la juridiction finale et du jugement définitif, sauf si le jugement est contre la souveraineté de la Chine, dans ce cas-là, c'est la Cour d'Appel populaire finale qui a le droit de la juridiction finale et du jugement définitif.

Cependant, le régime législatif de HK est spécial. Le conseil législatif est l'organe législateur et il dispose d'un système de circonscription sectorielle. C'est-à-dire qu'il fait fonctionner divers groupes professionnels comme une unité, résultant en un système d'élection indirecte des membres au sein de l'industrie. La pratique actuelle montre que ce système joue toujours un rôle actif. Mais il a également été remis en question par beaucoup. Les questions relatives à sa réforme ont été au cœur d'intenses discussions[836].

1. Légitimité du système de circonscription sectorielle au sein du conseil législatif

À l'heure actuelle, dans le conseil législatif, il existe deux points de vue diamétralement opposés. D'une part, certains veulent supprimer ce système, et d'autres veulent continuer à l'améliorer. Les élus sont en faveur de l'abolition du système[837] : ① Ce privilège accordé aux secteurs de l'industrie et du commerce ne respecte pas le principe de l'égalité. Le principe se reflète directement dans le nombre de fois que la gamme de vote. Les candidats sont élus de trois façons différentes : l'élection par quartier, par circonscription fonctionnelle et par la commission électorale. Il y a des candidats qui correspondent à ces trois méthodes, dont ils peuvent participer trois fois et voter trois fois. Et certains peuvent voter deux fois. Au total, 60 candidats sont élus dans le conseil législatif. Parmi eux, la moitié est élue par circonscription sectorielle donc 28 groupes sectoriels et l'autre moitié est élue

[835]Comp. de manière générale: Peter Wesley-Smith, *An Introduction to the Hong Kong Legal System*, Oxford University Press, 3rd Edition, 1999.

[836]TANG Liangliang, *le système des élections de circonscription sectoriel dans le cadre du fonds du conseil législatif de Hong Kong*, mémoire de master, de l'Université Jinan 2015, p. 12-16. 唐亮亮，《普选背景下香港立法会功能组别制度研究》，暨南大学， 2015 年。

[837]*Ibid.*, p. 21-28.

directement par quartier. Tous les membres des 28 groupes sectoriels peuvent encore voter une deuxième fois dans leur quartier. Mais cela provoque des conflits avec les autres électeurs[838]. ② L'apparence d'un électeur d'entreprise est contraire au principe d'équité. Dans le système de « circonscription sectorielle », l'électeur peut être une personne naturelle ou une personne morale. Il est assez courant de voir l'entreprise électrice parmi ces 28 groupes sectoriels, et souvent, c'est leurs représentants qui votent pour eux, sauf en des circonstances spéciales. En ce moment-là, c'est généralement l'employeur ou un des hauts cadres de l'entreprise qui vote. ③ Le mécanisme « Packet computing vote » du conseil législatif sape les principes démocratiques. En fait ce mécanisme vient de la Loi fondamentale. Les propositions, les projets de loi et les amendements aux projets de loi du gouvernement, qui sont déposés par l'élu au conseil législatif doivent passer par les élus des groupes de circonscription sectoriels et des autres élus de suffrage de quartier et avoir la moitié des votes. En réalité, certaines des entreprises électrices ne disposent pas du soutien populaire. Elles sont facilement opposées à la requête de l'élu individuel. ④ Il n'y a pas de critères objectifs sur la définition et la répartition des groupes sectoriels. Les groupes actuels mettent clairement l'accent sur les industriels et les commerciaux, et ne couvrent pas tous les secteurs de l'économie et d'autres secteurs professionnels. En plus, la classification entre elles est très floue. ⑤ Les élus des groupes fournissent des preuves insatisfaisantes. En matière de professionnalisme, de créativité, de passion, ou de procédure, ils ne sont pas comparables avec les élus par l'élection directe. En ce qui concerne les intérêts directs de leurs propres groupes, ils participent activement aux activités législatives, mais ne sont pas impliqués dans d'autres projets de loi. Parfois, il leur est refusé de participer à des activités législatives.

Pour toutes ces raisons, ce système a longtemps été étiqueté comme non légitime et nous proposons comme solution des élections directes pour tous les quartiers.

2. <u>L'examen historique du système de circonscription sectorielle au sein du conseil législatif</u>

[838]Il est contre le « *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* » qui a été adopté à New York le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies.

Le système de circonscription sectorielle à HK a été proposé par le gouvernement britannique de HK, pour des raisons de règles britanniques dans sa planification et arrangements final. Il est le produit de la réforme sur les institutions représentatives. Le « livre vert - la poursuite du développement du gouvernement représentatif à Hong Kong » publié le 18 juillet 1984, mentionnera pour la première fois le concept de « circonscription sectorielle » et a décidé d'adopter ce système pour améliorer l'expression de l'opinion publique. En novembre de la même année, le « livre blanc du gouvernement représentatif - la poursuite du développement du gouvernement représentatif à Hong Kong » accentuera la même décision[839]. Le Livre blanc prescrit les dispositions détaillées du groupe. L'une liée aux circonscriptions économiques et sociales et l'autre aux professionnels. Le livre blanc de 1988, le « livre blanc du développement du gouvernement représentatif à Hong Kong » confirma encore ce système.

Ce système de circonscription sectorielle à HK était une partie importante de l'ensemble du régime britannique et il était pratiqué depuis plus d'une décennie à HK et ainsi dispose d'un large soutien public. Pendant la rédaction de la Loi fondamentale, les Britanniques ont à plusieurs reprises recommandé ce système pour la Chine. Après un certain nombre d'enquêtes et d'études la partie chinoise décida de conserver et de suivre dans la RAS. Actuellement à HK, il y a 28 groupes issus de ce système, qui occupent la moitié des sièges du conseil législatif. En 2012, parmi les 70 élus du conseil législatif, 35 élus sont venus de ce système. Maintenant, il semble que ce système ait toujours maintenu un développement stable après la réunification. Si tous les résidents de Hong Kong l'acceptent les suffrages seront en plein essor et une série d'élections débutera à HK en 2017[840].

3. Le fond constitutionnel du système de circonscription sectorielle au sein du conseil législatif

Le système de circonscription sectorielle est également basé sur la démocratie. Il est une carrière basée sur la représentation du travail dans un système électoral moderne et qui se

[839]袁求实，《香港回归大事记 1979—1997》，三联书店有限公司，1997 年版。YUAN Qiushi, *les souvenirs de retour de Hong Kong 1979-1997*, Joint Publishing Co., éd. 1997, p. 26-27.

[840]XIAO Weiyun, Sur les dix grands rapports d'application de la Loi fondamentale, Sur la pratique des trois ans de la Loi fondamentale, Basic Law Press, 2001, p. 4-6.

construit progressivement. Ceci est aussi une forme de démocratie, parce qu'il implique une représentation géographique et est ainsi porteur d'un élément rationnel. La caractéristique la plus importante est que le représentant fournit des lignes claires de la responsabilité. L'inconvénient est que trop se concentrer sur leur occupation actuelle va causer l'ignorance voire l'oubli des intérêts des autres secteurs de la société. Ainsi, une seule utilisation d'un tel système est insuffisante car la plupart des pays l'utilisent conjointement avec d'autres systèmes. Le conseil législatif pratique bel et bien un mélange du système de circonscription sectorielle et du système de représentant de quartier[841].

Toutefois, ce système de circonscription sectorielle est assumé par les articles 67, 68 et l'Annexe 2 et sa révision. Ceci constitue sa base juridique. Mais ce système n'est pas rigide, il est toujours en plein de mouvement et son but final est atteindre le suffrage. Cette possibilité est prévue par l'article 68 de la Loi fondamentale. En avril 2010, le gouvernement de HK a publié « le programme d'élection du chef de l'exécutif et du conseil législatif en 2012 » qui répond aux problèmes du système de circonscription sectorielle et s'évertue à équilibrer l'ensemble du conseil législatif. Toutefois, il faut attendre l'élection de 2017 pour vérifier l'effectivité de ce changement.

La légitimité nécessite également un système d'identité sociale à la base[842]. En règle générale, l'accès au système facile de reconnaissance sociale doit être accepté par le peuple. En 2007, le gouvernement conjointement avec l'opinion publique et après consultation avec le gouvernement populaire central, a décidé en 2012 de mettre en œuvre le système électoral actuel perfectionné. Le suffrage a quant à lui été mis de côte pour montrer que le système de circonscription sectorielle est encore largement accepté à HK. Les citoyens Hongkongais ont choisi d'effectuer un changement progressif afin pour d'avoir plus de temps pour se préparer et ainsi le suffrage aura normalement lieu en 2017[843].

---

[841] WANG Shijie, QIAN Duansheng, *Droit constitutionnel comparé*, Presses Université chinoise de science politique, 2004, p.145-150.

[842] 马克思韦伯，《经济与社会》（上卷），林荣远译，商务印书馆 1997 年版。Maximilian Weber, *Économie et Société vol. 1*, traduit par LIN Rongyuan, Presses Commerciales, 1997, p. 239.

[843] http://www.mex.163.com/09/0828 consulté 1 déc. 2012.

Le système de circonscription sectorielle présente également un intérêt de pratique dans la mesure où il joue un rôle important durant la période avant le suffrage total de la RAS. Il assure essentiellement la participation uniforme dans tous les secteurs, il maintint le système d'administration dominante et il maintient et promeut aussi la prospérité et la stabilité de Hong Kong[844].

Le systèm de circonscription sectorielle est un concept historique, pratique et en pleine expansion. Tant du point de vue historique, du point de vue pratique, que du point de vue théorique, ce système conserve toute sa légitimité. Certes, il est indéniable qu'il souffre de quelques inconvénients mais il dispose également d'une grande marge d'amélioration. Dans le cadre de la Loi fondamentale, la révision ou l'amélioration de ce système, qu'elle soit directe ou qu'elle passe par le suffrage universel, sera effective lors de l'élection de 2017.

[844]马建波，《功能组别符合香港实际》，文汇报，2010 年 3 月 5 日。Ma Jianbo, *La réalité du système de circonscription sectorielle*, Journal wenhui, 5 mars 2010.

Conclusion :

Il faut souligner que la catégorie de RAS est issue de la doctrine « un pays, deux régimes » et se présente comme un nouveau modèle dans le cadre du constitutionnalisme, notamment dans l'État unitaire. En Chine, ce style de pouvoir local s'applique pour le moment uniquement à Hong Kong et à Macao. Il y cependant de fortes chances que ce régime soit applicable à Taïwan sous réserve d'une unification avec la Chine. La figure juridique de RAS jouit d'un haut dégré d'autonomie et son régime, son existence et les autres modalités de sa mise en œuvre sont garantis dans la constitution chinoise de 1982 ainsi que dans la loi fontadamentale des RAS (HK : 1997 ; Macao : 1999). Elle répond à un impératif essentiel qui est la recherche de l'unification de la Chine dans son ensemble. Conformément au concept d'une Chine entière gouvernée par le Parti communiste, la constitution procède au transfert d'une autonomie locale à haut degré aux RAS. Le but recherché est de leur garantir la continuité de la prospérité locale. Le moyen est l'autorisation des peupels locaux de s'administrer eux-mêmes sans les obliger à changer leur façon de vivre dans un régime capitaliste. Bref, il s'agit de l'illustration d'une diversité des pouvoirs locaux très prononcée.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Malgré la revendication d'être un régime proche de la population, les pouvoirs locaux sont loin d'être bien connu par celle-ci, notamment en Chine, un pays traditionnellement unitaire et centralisé. En effet, la Chine a encore beaucoup de réformes à préparer. Les efforts déployés depuis plus d'une trentaine d'années se présentent souvent de manière contrastée. L'évolution qui a affecté la nouvelle répartition des pouvoirs, la nouvelle organisation administrative, l'adoptation de nouvelles lois et l'application de nombreux décrets au cours des dernières années sont une relative réussite. On constate que le changement induit par ces politiques a commencé à influencer profondément notre pensée, notre façon de vivre et notre société.

En 1978, la réforme et l'ouverture de la Chine débuta. La décentralisation de 1982 et la déconcentration de 1989 indiquent les grands choix de la modernisation territoirale de l'État. Le pouvoir local a pu développer ses propres capacités d'action publique et mettre en œuvre de véritables politiques locales. Il a obtenu l'autonomie et les autres moyens qui lui sont nécessaires pour l'exercer. Les réformes subséquentes ont encore renforcé incontestablement ce nouveau statut. Il est incité à prendre plus d'initiatives et plus de responsabilité pour réaliser son propre intérêt et son développement. Grâce à ces deux réformes, il a y un essor économique, politique et même culturel. La société du peuple se voit considérablement enrichie.

La thèse s'est efforcée, dans un souci maximal d'objectivité, d'analyser les qualités et les inconvénients de l'évolution juridique territoriale et des réformes de l'État qui affectent les pouvoirs locaux. On constate que la Chine se réveilla pour la réforme presque en même temps que la France, même si la Chine conserve plus de tradition « centralisatrice ». La France, au contaire, s'engage plus sur la voie de la démocratie ce qui donne un résultat totalement différent. Désormais la Chine devrait s'inspirer encore davantage de la solution française et approfondir beaucoup plus sa décentralisation et sa déconcentration. Le pouvoir local devrait

prendre plus de place dans la vie politique, administrative et juridique pour accélérer le pas de la modernisation en coordination avec l'autorité centrale.

Au terme de cette analyse, on pourra ainsi toujours s'interroger à propos de la Chine sur l'opportunité de certaines réformes, sur l'architecture générale du pouvoir local, sur le manque de clarification des compétences respectivement locales et centrales ainsi que sur le problème de la démocratie locale et de la participation citoyenne. Mais à l'image d'une Chine retardataire qui a pu tirer certaines leçons de la France, la France pourrait peut-être de son côté s'inspirer de la réforme des régions des minorités ethinques, voire du statut de la Région d'administration spéciale instaurée à Hong Kong et à Macao, pour éventuellement résoudre les problèmes de la Corse, de la Bretagne et de l'Alsace.

Les pouvoirs locaux représentent un intérêt fondamental pour les peuples. Ils sont liés à notre vie quotidienne dans la mesure où les populations locales peuvent se réaliser à travers la démocratie et la liberté locales. Il est donc nécessaire de disposer de recherches appronfondies pour bien connaitre ce domaine, afin de l'améliorer et de produire un bel avenir pour l'État de droit.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

A.J.M. Milne, *Human Rights and Human Diversity - An Essay in the Philosophy of Human Rights*, Encyclopédie, China Publishing House, éd. 1995.
B. A. Elman, A cultural history of civil examinations in late Imperial China. Berkeley and Los Angeles, UCP, 2000.
BAI Chuanjing, *Une brève histoire de la dynastie des Zhou de l'Ouest*, traduction Yuan Lin, Xi'an, Presse Shaanxi, 1992.
BAI Yuqi, *L'Empire JIN*, Maison d'édition Heilongjiang Renmin, 1997.
BIAN Xiuquan, *Interprétation historique du texte constitutionnel chinois moderne*, Presse de la propriété intellectuelle, 2006.
BO Qingmei, *Le pouvoir local et l'autonomie*, Wunan Book Publishing Co. Ltd., 2001.
CEN Zhongmian, *L'Histoire des deux dynasties ZHOU*, Presse Shanghai Commercial, 1958.
CAI Fangbo, *Histoire du système administratif chinois*, Pékin, Presse de la Science et de la Culture de Chine, 2003.
CAI Dingjian, *Le système politique de l'assemblée du peuple chinois*, La maison d'édition juridique 2004.
CAI Maoyin, *La Théorie de l'autonomie locale et la loi du régime local*, Xuelin Publications Ltd., 2003.
CHEN Zhen, *L'Histoire de la dynastie SONG* [M], Shanghai Publishing Guest House, 2004.
CHEN Mingxian, *L'Histoire du système politique de République populaire de Chine*, maison d'édition de l'université de Nankai, 1998.
CHEN Zhihua, *La Constitution de République de Chine*, San Min Book Company, Co. Ltd, 2008.
CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, QUARDRIGE/PUF, 9e édition (la dernière édition), 2012.
DENG Xiaoping, *Le débat des questions sur Hong Kong*, Presse Sanlian (HK) Ltd., éd. 1993.
DENG Xiaoping, *Travaux de DENG Xiaoping (Volume III)*, Maison d'édition populaire, 1994.
DE VILLIERS Michel et **Thibaut de Berranger** (dir.), *Droit public général*, 7e édition, LexisNexis, 2015.
DING Xuguang, *L'autonomie locale dans la Chine moderne*, Guangzhou Publishing House, 1993
DUCHÂTEL Mathieu et ZYLBERMAN **Joris**, *Les nouveaux communistes chinois*, chapitre 'Une prise de pouvoir sans couronnement', Armand Colin, 2012.
ELKIN Stephen L., Karol Edward Soltan (dir.), *A New Constitutionalism - Designing Political Institutions for a Good Society*, traduction par ZHOU Yeqian, Pékin: Presse Sanlian, 1997.
ENGELS Friedrich, *La centralisation et la liberté*, Œuvres des Marx et Engels (Volume 41), traduit par le Bureau chargé de la compilation nationale des livres connus, Pékin : Maison d'édition populaire, 1982.
FANG Ning, *L'expérience chinoise démocratique,* China Social Sciences Publishing House, chapitre 9, 2013.
FENG Xingyuan, *La Concurrence du Gouvernement local*, Nanjing : Yilin Press, 2010.

FINLEY M., *Slavery in Classical Antiquity. Views and Controversies*, Heffer, Cambridge, 1960.
FU Lechen, *L'Histoire chinoise tome 1, chapitre 6 : la féodalité sous le premier empereur HAN*, Zhongxin Publishing House, 2005.
GAO Minzheng, *La politique de Taïwan*, Huawen Publishing Company, 2000.
GERNET Jacques, La Chine ancienne, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2005, 10e éd.
GERNET Jacques, Le monde chinois, t. 1 : *De l'âge du bronze au Moyen Âge, 2100 av. J.-C. Xe siècle ap. J.-C.*, Paris, Pocket, 2006, 380 p.
GUAN Ou, *La Constitution de République de Chine*, San Min Book Company, Co. Ltd, 2008.
GUO Moruo, *L'ère de l'esclavage*, Presse de l'Université de Renmin, 2005.
HE Bingli, *L'histoire du système des pensées chinoises*, Lienjing Publishing Co. 2013.
HU Chunhui, *Du localisme et de l'autonomie des unions-provinces de la République de Chine*, Chine Sciences sociales Presse, 2011.
HU Jintao, *Rapport* présenté au 18ème Congrès du Parti communiste chinois, Maison d'édition Renmin, 2012.
HUANG Kuanzhong, *Nouvelle analyse de l'histoire de la Chine – tome sur les communautés de base*, Lianjing Publishing Co., Taibei, Taïwan, 2009.
HUANG Pu, *La dynastie Ming*, '*patrimoine enregistré des temps ancien et moderne*', Presse commercial, 1937.
HUCKER Charles O., *China's Imperial Past: An Introduction to Chinese History*, Stanford University Press, 1975.
HUANG Jiashu et **CHENG Rui**, *L'élection à Taiwan*, Maison d'édition Jiuzhou, 2002.
HUANG Jintang, *Recherche sur la légalisation de l'autonomie locale*, Fudan University Press Ltd., 1995.
HONG Qinglin, *Introduction à la Constitution de la RDC*, Taïwan Donghua Bookstore Co. Ltd., 2006.
JI Junchen, *Simplification de la province et le nouveau régime local*, Presse Shiying, 1999.
JIA Yuying, *L'Histoire de l'évolution sous l'ancien régime de l'inspection chinoise*, Éditions Renmin, 2004.
JIANG Bikun (dir.), *La Constitution*, Presse Université de Chine de sciences politiques et de droit, 1999.
JIAO Hongchang et **YAO Jianguo**, (dir.), *Introduction à la Loi fondamentale de Hong Kong et Macao*, Presse L'université chinoise de politique et de droit, 2009.
JIN Yilin, *Des avantages et des inconvénients : la vie de Tchang – la démission à trois reprises de Tchang Kaï-chek*, Presse Sanmin, 2011.
JU Tongzu, *La Société impériale de Chine*, Shanghaï : Shanghai Century Publishing Group, 2005.
LANG Yuxian et **CHEN Wenjun**, *Histoire de l'élection en République de Chine*, « Commission électorale centrale », 1987.
LÉNINE, *Lénine - les Œuvres complètes*, Vol. 20, Maison d'édition juridique, 2004.
LE Centre de recherche de Hong Kong et Macao de l'Université Sun Yat-sen : « *Le défi est la chance », communication à propos de la situation de Hong Kong et de Macao*, 2013.
LI Ao et **WANG Rongzu**, *Chiang Kai-shek Critical Biography*, Taibei, Presse Shangehou, 1995.
LI Boqin, *L'Histoire chinoise*, Wanjuan Publishing Company, 2009.
LI Dongfang, *L'élaboration de la dynastie Ming*, Maison d'édition populaire de Shanghaï, 2006.
LI Hongqi, *Système d'examen imperial – de Dynastie Sui et Tang au Qing*, LIU Dai (dir), *La nouvelle culture de la Chine – les Articles sur les systèmes*, Taipei : Lianjing Publishing Company, 1983.

LI Honglei, *Le régime local en transformation en Chine – Caractéristiques et défauts de la réforme*, Presse de l'Industrie Electronique, édition 2012, chapitre 5.
LI Huizong, *La signification principale de la Constitution*, Soleil Publishing Company Co. Ltd., 2008.
LI Konghuai, *L'Histoire du système de l'administration de l'ancienne Chine,* Éditions de l'Université Fudan, 2006.
LI Shengmao (dir.), *L'histoire de la République populaire de Chine*, China Radio and Télévision Publishing House, 1991.
LI Xiaolin et **LI Sheng Wen**, *Étude par rapport à l'Histoire des Ming*, Tianjin : Tianjin Education Presse, 1988.
LI Xinzong (dir.), *Histoire de la République de Chine (12 volumes)*, Pékin : librairie Zhonghua, édition 1981-2002.
LI Zehou, *Aperçu des pensées des révolutionnaires bourgeois au début du XXe siècle, L'histoire de la pensée en Chine moderne*, Anhui littérature et Art Publishing House, 1994.
LI Zhian, *L'étude du système provincial de YUAN*, Tianjin : Nankai University Presse, 2000.
LI Zizhen : *La politique centrale à l'égard de Hong Kong et l'objectif essentiel de la réforme*, Wenhui Magasine à Hong Kong, 2012.
LIU Guoshen, *Introduction à la politique de Taiwan*, Presse Jiuzhou, 2006.
LIVRE officiel de gouvernement, *L'Histoire de la dynastie MING*, vol. 110 et 112, Pékin, Zhonghua Book Company, 1976.
LONG Hu et **JIANG Gang**, *Introduction générale au système du Bureau du gouvernement local à Beijing*, Beijing : Maison d'édition Drapeau rouge, 1998.
LUO Junwei et **LIN Zhilong**, *L'analyse de la Constitution de la République de Chine*, Xinwenjing Développement Publishing Co. Ltd, 2005.
LV Wenyun, *Le régime des fiefs de la dynastie ZHOU et son influence,* Sciences sociales Académie Presse, 2006.
LV Yucheng, *Le gouvernement local et l'autonomie*, Presse « Culture Yipin », éd. 2008.
LV Zhengming, *Introduction : gains et pertes en politique des anciens chinois*, Beijing Open University Classic Series Reading, Bejing, Presse démocratie et légalité chinois, 2012.
MA Xiaoquan, *L'État et la société : l'autonomie locale à la fin de la dynastie QING et sa réforme constitutionnelle*, Presse l'Université Henan, 2001.
MONTAIN-DOMENACH Jacqueline, BRÉMOND Christine, *Droit des collectivités territoriales*, 3e éd., PUG 2007.
NA Silou, *Le système de justice centrale sous la Dynastie Ming*, Pekin University Press, 2004.
O. Beaud, « Constitution et Constitutionnalisme », dans P. Raynaud, S. Rials, (dir.), Dictionnaire de philosophie politique, PUF, 1996.
PIPARD-THAVEZ D., *Réussir l'entretien aux concours de la fonction publique*, DUNOD, 2014.
PRÉLOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis », 1969.
QI Jialin, *L'Histoire de Taïwan*, Taibei, Détroit Académique Presse, 2007.
QIAN Mu, *Les gains et les pertes en politique des anciens chinois*, Hong Kong, maison d'édition la vie, 1955,
QIAO Xiaoyang, *Compréhension profonde de la doctrine importante « un pays, deux régimes »*, in : XU Chongde (dir.) : "Un pays, deux systèmes", Livres de la connaissance, préface, Maison d'édition la démocratie et la législation chinoise, 2009.
QIU Yongming, *L'Histoire de l'ancien régime de l'inspection chinoise*, Éditions Shanghai Renmin, 2006.
RONG Mengyuan, *La Dynastie Tchang*, China Youth Press, 1980.
SE-MA Ts'ien (Sima Qian), *Les mémoires historiques*, Traduits et annotés par Édouard Chavannes, Paris, A. Maisonneuve, 1967-1969 (1re éd. 1895-1905).

SHAO Demen, *L'histoire du système politique chinois*, Presse Jilin populaire, 1988.
SHI Yazhou, *La civilisation politique communiste et l'autonomie régionale des minorités ethniques*, Maison d'édition juridique, éd. 2006.
SHI Weimin, *Comprendre les élections à Taiwan*, Maison d'édition Jiuzhou, 2007.
SHI Chuijin, *Les 90 ans de DENG*, vol. 2, Canal Youth Publishing Co., 1994.
SUN Jiping et **FENG Yong**, *Le mécanisme traditionnel de la limitation de la puissance de la politique bureaucratique chinoise*, Presse Université de Pékin, 2010.
SHEN Ronghua, *Étude sur les gouvernements locaux chinois*, chapitres 2 et 3, Éditeur de la documentation en sciences sociales 2006.
SHI Zhengfeng, *La Construction de la politique taïwanaise*, Maison d'édition Qianwei, 1999.
SONG Lian (Dynastie MING), *L'Histoire de Yuan – les annales des hauts fonctionnaires*, Beijing : Zhonghua Book Company, 1976, Volume 7, chapitre 85, p. 2110-2120.
SUN Jiping et **FENG Yong**, *Le mécanisme traditionnel de limitation de la puissance de la politique bureaucratique chinoise*, Presse Université de Pékin, 2010.
SUN Yat-sen, *Conférences des cinq pouvoirs constitutionnels, Œuvres complètes de Sun Yat-sen, vol. 3*, version électronique, Musée national de Sun Yat-sen.
TAO Shuya, *Histoire juridique de la Chine*, Presse Université de Zhejiang, 2006.
TONG Zhiwei, *Théorie sur la forme et la structure de l'État*, Wuhan : Wuhan University Press, 1997.
TONG Zhiwei (dir.), *La Constitution*, Presse Université de Tsinghua, 2008.
TUO Ping, *Étude sur Tchang : L'interprétation de la philosophie politique de Tchang*, Pékin : Presse Solidarité, 2001.
TWITCHETT and Michael Loewe edited, *The Cambridge History of Ancient China: Vol. 1 The Ch'in and Han Empires, 221 BC–AD 220*; Cambridge University Press, 1986.
WANG Bingzhao et **XU Yong**, *Recherche de la sélection du fonctionnaire sous l'ancien régime*, Shijiazhuang, Éditions Hebei Renmin, 2002.
WANG Dezhao, *L'Ancien Régime de la sélection du fonctionnaire sous la dynastie QING,* Pékin, Zhonghua Book Company, 1984.
WANG Jiafan, *L'histoire de la Chine*, Presse Université de l'Est China Normal, 2000.
WANG Jianxue, *L'autonomie locale comme un droit fondamental,* Xiamen : Presse Université de Xiamen, 2010.
WANG Shaoguang, *La décentralisation dans ses grandes lignes*, Pékin : Presse La Chine planifiée, 1997.
WANG Tianyou et **GAO Shouxian**, *La dynastie Ming : l'époque de plusieurs personnalités <première partie, chapitre II >*, SanMin Book Company Ltd., 2008
WANG Tianxi : *Introduction au droit des ethnies*, Yunnan Université Presse populaire, éd. 1988.
WANG Xuedian (dir.), *Chronique de l'Histoire chinoise du 20ème siècle (1900 ~ 1949)*, Presse commerciale, 2014.
WANG Yinglv, *Analyse du système politique à Taïwan*, Maison d'édition Jiuzhou, 2010.
WANG Zijin, *L'Empire est né - Histoire des Dynasties QIN et HAN < Préface : Statut des dynasties Qin et Han dans le processus de l'histoire chinoise >*, Presse sanmin 2009.
WU Gaosheng (dir.) : *L'interprétation des articles de la Loi relative au processus de la législation*, La presse de la Cour populaire, éd. 2000.
WU Shimin : *La nouvelle ère du régime régional d'autonomie des minorités ethniques et la construction d'un système juridique*, Presse Ethnique 2002.
WU Shimin : *Le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques dans la nouvelle ère et la construction d'un système juridique en Chine*, maison d'édition des ethnies, 2002.
WU Shimin : *Les questions ethniques et le développement en Chine*, Presse savoir, 2000.

WU Zongguo, *Recherche sur l'ancien système bureaucratique chinois*, Presse Université de Pékin, 2004.
WU Zongjin (dir.), *Les théories juridiques sur l'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine*, maison d'édition juridique 2004.
XU Zhongshu, *L'Historicisme de la dynastie des pré-QIN, Partie six : l'économie naturelle et l'état de la production de la dynastie ZHOU*, Les éditions de la maison d'édition Bashu, 1992.
XU Zhongming, *La culture juridique sous les dynasties MING et QING*, Presse Tsinghua University, 2007.
XIAO Yishan, *Histoire de la dynastie QING*, Pékin, Culture chinoise Publishing Society, 1974.
XIAO Gongquan, *L'Histoire de la pensée politique de Chine*, Pékin, Éditions Xinxing, 2005.
XIAO Wei, *Discussion sur la Loi fondamentale de Hong Kong*, Presse d'Université de Pékin, éd. 2003.
XIE Guian, *Étude sur le MING Shilu 明实录,* Taibei, Wenlv Presse, 1995.
XIE Qingkui, *Introduction au système chinois de l'administration locale,* Presse de la Radio et Télévision de Chine, 1998.
XIE Qingkui, *Les pouvoirs locaux modernes*, Presse populaire de Liaoning, 1991.
YAN Zhibin (dir.), *L'étude périodique sur les épigraphes en bronze datant de la dynastie SHANG*, 2014.
YAN Hongchang, *La révolution Xinhai et la société chinoise au XXe siècle*, Presse Hubei Renmin, 2008,
YAN Gengwang, *Histoire du système administratif local chinois - partie A, partie B*, Presse 'Institut de l'Académique centrale de l'Histoire', éd.1990.
YAN Zhibin (dir.), *L'étude périodique sur les épigraphes en bronze datant de dynastie SHANG*, Presse renmin, 2014.
YANG Hongnian et Ouyang Xin, *L'Histoire constitutionnelle chinoise*, Wuhan University Press, 2005.
YANG Kuisong, *Les ressentiments entre Mao et Moscou*, Presse populaire Jiangxi, 1999.
YAO Liming, *Le système politique des États contemporains – Hong Kong, Macao et Taiwan*, Lanzhou Université Presse, 1998.
ZENG Xianyi, *Introduction aux lois taïwanaises*, Maison d'édition de l'Université de Renmin, 2007.
ZHAO Boxiong, *L'étude sur la morphologie des pays ZHOU*, Changsha, Presse Hunan Education, 1990.
ZHANG Chuangxin, *L'histoire du système politique chinois,* Maison d'édition de l'Université de Tsinghua, 2009.
ZHAO Dingxin, *Les Guerres de ZHOU Oriental et la formation des pays de droit confucéens*, Presse de Shanghai Sanlian, 2006.
ZHAO Fulin, *Xia, Shang et Zhou de l'ouest : les changements sociaux*, Beijing Normal University Press, 1996.
ZHU Fuhui (dir), *Les Principes constitutionnels,* Manuel juridique du département éditorial du Ministère de la Justice, 2012.
ZHANG Ming, *Introduction à l'histoire du système politique chinois, chapitre 33 - le système du pouvoir local des Sui et Tang,* Presse Chine Renmin University, 2004.
ZHU Shaohou, *L'Histoire de la Chine antique (Deux volumes)*, Maison d'édition populaire de Fujian, 2011.
ZHAO Shichao, *La recherche du système des pays ZHOU*, Xi'an, Maison d'édition populaire de Shaanxi, 1991.

ZHANG Wenxian, *Les catégories de base en théorie du droit*, Maison d'édition de l'université chinoise du droit et de la politique, 1993.
ZHANG Wenshan, *Théorie du droit*, Maison d'édition de l'Enseignement supérieur, 2001.
ZHANG Xiaing, *L'Ancien Régime de la sélection du fonctionnaire*, Pékin, Éditions Xinhua, 1993.
ZHANG Xiqing, *Le système d'examen impérial en Chine*, Pékin : Xinhua Publishing House, 1993.
ZHANG Xiuzheng, *Théorie et pratique sur la loi sur le régime local*, Xuelin Publishing Co. Ltd., 2009.
ZHAO Yongma, *Les changements et caractéristiques dans la politique locale à Taiwan*, John Reed Publishing Company, 2002.
ZHI Yunting, *Le Régime des Huit Bannières et la culture mandchoue*, Shenyang, Éditions Liaoning, 2002.
ZHOU Guiian, *Histoire de la pensée de Qin et Han*, Shijiazhuang : Hebei Populaire Publishing House, 2000.
ZHOU Ping (dir.), *Le gouvernement local de la Chine contemporaine*, Presse la haute éducation, 2010.
ZHU Shaohou, *L'Histoire de la Chine antique (Deux volumes)*, Maison d'édition populaire de Fujian, 2011.

Articles

ANTHONY JAMES SAICH, *The Search for Civil Society and Democracy in China*, Revue 'Current History', September 1994, p. 260-264.
BAI Chun, *Analyse sur les trois principes de Sun déformées par le confucianisme de Tchang*, Revue d'Institut de politique de Nanjing, 2003 n°1, p. 76-79.
BEI Qi, *L'interrogation sur les maires à l'époque de trois royaumes,* Revue 'Histoire annuelle', Volume 2 n°3, p. 130 s.
BENOIT Bruno et **DEYON Pierre**, *L'État face au pouvoir local*, Saint-Amand-Montrond, Éditions locales de France, 1996, p. 244, Cahiers d'histoire, 42-1 | 1997, mis en ligne le 14 mai 2009, URL : http://ch.revues.org/23.
CAO Yongsheng et **QIN Dejun**, *Comportement de la politique publique des gouvernements locaux dans le cadre de leur rôle multidimensionnel - Sur l'innovation institutionnelle et les perspectives du jeu politique à but lucratif*, Revue 'Guihai Tribune', 2015, n° 4, p. 82-87.
CHAI Binbin, *Sur la montée et la chute du régime des Huit Bannières*, Revue 'Vicissitudes', 2011, n° 5, p. 23-26.
CHANG An, *La pratique constitutionnelle de la répartition des pouvoirs et ses effets politiques,* Revue 'Journal de l'université de Yunnan, 2009 n° 5, p. 8-15.
CHEN Hongmin et **HE Yangming**, *Étude sur Tchang Kaï-chek : Soixante ans d'investigation historique et académique et perspectives,* Revue 'Académique mensuel', 2011 n° 5, p. 147-154.
CHEN Ruilian et **LIU Yaping**, *La coopération et l'innovation des gouvernements du Delta Zhujiang*, Revue 'Recherche universitaire', 2007, n° 1, p. 42-50.
CHEN Shaofeng, *Le développement stratégique des nouvelles industries et le comportement de l'administration locale*, Revue de l'université de Nantong, 2012, n° 6, p. 108-113.
CHEN Tianlin, *Le concept de l'autonomie locale et sa pratique dans la République de Chine,* Revue de l'Université chinoise de science politique et de droit, 2010 n° 1, p. 8-22.
CHENG Xinglun, *Sur l'autorité normative du gouvernement provincial selon la législation,*

Revue Droit administratif, 2009, n° 1, p. 115-118.
CHEN Zhenming, *Une proposition pour l'étude de la réforme et de la gouvernance des gouvernements locaux en Chine,* Revue d'Université de Xiamen, 2007 n° 6, p. 12-20.
FUSAN Taniguchi (Japon), trad. YANG yong et LIAO Guoyi, *Essai sur le régime Tu Si*, Journal de l'Université Baise, 2007, n° 3, p. 26-28.
GAO Sulan, *L'évolution historique de la politique du Parti communiste à l'égard de Taïwan (1949-2000),* Revue de recherche de l'Institut historique national (situé à Taïwan), 2000, n° 4, p. 189-228.
GAO Xuan et **ZHU Manliang**, *La coordination entre les gouvernements,* Revue de l'Institut d'administration publique de Chengdu', 2010, n° 1, p. 4-7.
GU Xiangwei, *Réflexions pour promouvoir la réunification interne selon le mode 'un pays, deux régimes',* Revue 'L'étude sur un pays, deux régimes' 2013, n° 1, p. 91-96.
GUAN Xiaohong, *Les responsables locaux en difficulté avec la réforme du régime local sous la Dynastie Qing,* Revue 'L'étude de l'histoire moderne', 2010 n° 5, p. 4-30.
GUO Daohu, *Les six décennies de droits de l'homme dans la nouvelle Chine,* Revue 'Les printemps et automnes du peuple chinois', 2009, n° 5, p. 11-14.
GUO Jianping, *Étude sur les causes de la transformation politique à Taiwan,* Revue 'L'étude de Taiwan de nos jours', 2006, n° 4, p. 23-25.
GUO Shaomin, *La réforme constitutionnelle de l'autonomie locale à la fin de la dynastie QING,* Revue 'Sciences juridiques du Nord', 2007 n° 2, p. 105-115.
HAO Tiechuan, *De l'aspect de la souveraineté nationale et de la tradition historique pour connaitre le système politique de la RASHK,* Revue 'Le Droit', 2015 n° 11, p. 69-79.
HE Zuoqing, *Parti communiste chinois et l'innovation de la théorie sur l'autonomie régionale des minorités ethniques*, Revue Sciences sociales du Qinghai, 2003 , n° 3, p. 20-26.
HU Pingren, *Questions au sujet de l'autonomie rurale,* Revue 'Droit contemporain', 2000, n° 5, p. 12-16.
HU Ten, *Droit au développement des minorités ethniques en Chine*, Journal de l'Université des minorités ethniques du Sud-ouest (Philosophie et Sociologie Version), 2002, n° 7, p. 22-27.
HUANG Jiashu, *Parler de l'élection à Taiwan*, Revue 'Relations Across Taiwan Straits', 2002, n° 1, p. 14-17.
HUANG Jintang, *Les questions importantes sur la recherche de la loi sur le régime local*, Revue bimensuelle « Recherche », Vol. 23, n ° 3, 1999, p. 42-51.
HUANG SiSi, *Essai sur le régime de la gestion administrative de la Chine ancienne*, Revue des étudiants en master de l'Université de Politique, Finances et Économie, et Droit, 2007, n° 5, p. 85-91.
JI Weidong, *Le système du bureau du gouvernement local à Beijing et la transformation institutionnelle,* Revue 'Économie', 2009 n° 19, p. 16-19.
JIANG Dong, *La réforme constitutionnelle tardive sous la dynastie Qing - Une perspective de l'autonomie locale,* Revue 'L'étude de la culture juridique', 2006 numéro spécial, p. 90-100.
JIANG Jinsong, *Le droit d'être élu – la légitimité de l'élection et le pouvoir électoral*, Revue Science Judiciaire, 2010, n° 2, 27-39.
JIANG Peng, *Civil Behaviors of The Local Government's Liaison Offices in Beijing,* Revue 'Law', 2009, n° 5, p. 88-93.
JIANG Yong et **YANG li**, *Une compréhension profonde des caractéristiques du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine,* Revue 'L'étude sur l'ethnie au Nord-Ouest de la Chine', 2012 n° 2, p. 95-101.
LI Du, *Essai sur l'évolution de l'ancienne autorité centrale chinoise,* Revue L'Étude politique, 2004, n° 2, p. 81-87.

LI Li, *La culture de l'élection à Taiwan*, Revue 'La voix de Taiwan', 2007, n° 5, p. 23-25.
LI Lin, *Conséquences et situation du régime de la RAS dans l'ensemble du système juridique du socialisme chinois,* Revue 'L'étude d'un pays en deux régimes', 2009, n° 6, p. 15-20.
LI Jingpeng, *L'innovation du gouvernement local et de la réforme*, Journal du Collège administratif de Pékin, 2007 n° 3, p. 1-4.
LI Qi, *L'Étude sur les changements successifs de l'administration centrale de la Chine antique et sa relation avec la centralisation,* Revue 'La Recherche théorique de l'Histoire', 1997, n° 4, p. 47-52.
LI Qilong, *Bonne ? Mauvaise ? La fusion administrative à Taïwan*, Revue 'Relations Across Taiwan Straits', 2009, n° 8, p. 15-17.
LI Renzhi, *La démocratie à Taiwan à travers le système électoral taïwanais*, Revue 'Institut du socialisme de Chongqing', 2002, n° 4, p. 32-33.
LIN Weisheng, *Le changement de catégorie de la ville et de ses quartiers,* Revue 'Le territoire chinois : découpage administratif et noms géographiques', 2000, n° 5, p. 30-32.
LIN Wenxuan, *La situation actuelle et le problème de la réforme de la relation centre-autorité locale en Chine,* Revue 'Prospectives et exploration', 2009 n° 1, p. 76-92.
LI Zhilan, *Réflexions sur les relations centrales et locales en Chine contemporaine,* Revue 'Université Centrale de la China Normal', 2004,43 (6) p. 117-124.
des jeux, Revue 'Public Administration Review', 2005, n°1 p. 12-26.
LIANG Li, *Bref historique de l'ancienne division administrative,* Journal de Jiangsu Institut de l'éducation, 2010 n° 1, p. 82-87.
LING Haijin, *Mao et son article <Le gouvernement en Coalition> - une Réflexion sur la démocratie,* Revue science sociale de Guizhou, 2010 n°7, p. 55-58.
LIU Jinghai et **SHI Wenwheng** : *L'Amélioration du régime de l'autonomie régionale des minorités,* Revue Mongole Inter sciences sociales (Mandarin Edition), 2000 n° 1, p. 11-25.
LIU Xiaoyuan, *Les caractéristiques des "Six lois" du gouvernement nationaliste de Nanjing,* Revue de l'Institut d'Administration du Gansu, 2004, n° 3, p. 123-125.
LUO Guoliang, *Les cadres et le personnel de la nouvelle Chine : 60 ans d'évolution et d'illumination,* Revue 'Théorie et modernisation', 2009 n°6, p.41-48.
LUO Zeijian, *Analyse du régime d'« Administration dominante »,* Revue 'l'Administration', n° 2, 2003, p.397-405.
LV Wenyun, *Exposé simple du régime des fiefs de la dynastie ZHOU occidental,* Revue la recherche en histoire, 1991, n° 3, p. 20-31.
MA Weidong, *Le rôle progressiste dans l'histoire du régime des fiefs de l'ancienne Chine,* Revue Les sciences sociales, 2012, n° 7, p. 63-71.
MO Jihong, *L'évolution du Statut de 'Parti au pouvoir' dans le texte constitutionnel,* Revue 'Forum du droit', 2011 n° 4, p. 48-53.
NIU Mingshi, *Réflexion sur l'autonomie locale sous la dynastie Qing*, Bimestriel 21e siècle, décembre 2006, le n° total 98, p. 40-47.
LE LIDEC Patrick, *Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*, Revue française d'administration publique, 2007/1 (n° 121-122), p. 111-130.
QIU Zhu Xiang, *Les caractéristiques de transformation et la primauté du droit de la déconcentration administrative entre le plan central et local*, Revue la science politique et de droit, 2009 n° 11, p. 10-18.
QIN Qianhong et **JIANG Qi** : *Le contrôle législatif de l'autonomie régionale des minorités ethniques*, Journal 'Zhejiang Académique', 2003, n° 3, p.23-29.
QUE Chengping, *État de lieu et réflexions sur le système d'autonomie régionale ethnique*, Journal d'Institute National de Tibet, n° 34, p. 85-91.
RAN Guangrong, *Le régime des régions et des départements – Ses débuts et son évolution,*

Revue de l'Université de Sichuan, n° 1, 1963, p. 17-44.
RAN Guangrong, *Essai sur le régime de la région et du département*, Journal de l'Université Sichuan, n° 1, 1975, p. 44-48.
REN Guanghao, *Le choix de la constitutionnalité dans l'aménagement des pouvoirs,* Revue 'Droit hebei', 2009 n° 5, p. 84-90.
RONG Kaiming, *Réflexion profonde menée sur la doctrine « un pays, deux régimes »,* Macao Institut Polytechnique, Revue 'recherche sur la doctrine « un pays, deux régimes »', 2012 n° 2, p. 25-31.
SA Shijiong, *Le régime local de la dynastie JIN - Dynasties du Nord et du Sud,* Revue 'L'Est', volume 41 n° 17, p. 34-38.
SHAN Aihong, *L'innovation du gouvernement local, ses caractéristiques et ses tendances,* Revue 'Public Administration & Law', 2007, n° 4, p. 14-16.
SHAO Chunxia et **PENG Bo**, *L'analyse de la centralisation et de la décentralisation,* Revue 'l'étude et l'expoire', n° 5, p. 79-83.
SHEN Ronghua, *Les caractéristiques des fonctions du gouvernement local chinois*, Revue 'Forum de droit administratif', 2008, n° 4, p. 16-19.
SHI Yinhong, *L'histoire de la guerre froide : la théorie, les particularités et les significations,* Revue de l'Université de Nankai, 12.07.2015, p. 20-32.
SHI Yuehan, *La féodalité, la région et les départements et la tradition chinoise,* Revue 'Anhui Histoire', n° 3, 2002, p. 2-10.
SUN Daiyao, *Du régime autoritaire aux élections locales de Taiwan - le changement politique*, Revue 'Études de Taiwan', 2002, n° 1, p. 35-43.
SUN Jianzhong, *Sur la souveraineté de l'État et l'autodétermination nationale : entre cohérence et contradiction*, Journal de l'Université de Pékin 1999, n° 2, p.15-30.
TANG Ming, *L'Analyse constitutionnelle de l'autonomie régionale des minorités ethniques en Chine,* Revue 'L'étude de l'ethnie', 2009, n° 3, p. 105-106.
TANG Weiguo, *La pensée de Sun Yat-sen sur l'autonomie locale*, Revue 'Science juridique de Heibei', 2001, n° 6, p. 96-99.
TAO Xidong, *Étude sur la stratégie entre les relations gouvernementales des provinces et métropolitaines en transition*, Revue 'Planification', 2007 n° 9, p. 9-16.
TIFINE Pierre, *Manuel de droit administratif, Partie 1 : Les institutions administratives, Chapitre 2 : L'administration de l'État*, version en ligne : www.revuegeneraledudroit.eu, 2013.
WANG Jianmin, *Brève analyse de l'évolution des relatiosn entre les structures du pouvoir et les groupes locaux,* Revue 'L'étude de Taïwan', 2001, n° 2 p. 38-44.
WANG Puqu, *Le statut juridique du gouvernement local contemporain chinois*, Revue de l'École nationale d'administration, 2012 n° 6, p. 12-22.
WANG Huanxiang et **HUANG Meihua**, *La durabilité de l'innovation du gouvernement local en Chine,* Journal d'Institut administratif Shanghai, 2007, n° 6, p. 20-27.
WANG Weimin, *Les organes du gouvernement provincial – la normalisation et le fonctionnement,* Revue 'Secrétaire Compagnon', 2006, n° 6, p. 18-20.
WANG Xigen : *Analyse juridique du droit au développement,* Revue 'La recherche sur le droit', en 1999 le n° 4, p. 50-58.
WANG Xing, **Wang Lisheng**, *Analyse de toutes les constitutions de la nouvelle Chine sous l'angle des principes ethniques,* Revue 'l'Institut ethnique de Zhongnan université (sciences humaines et sociales)', 2000 n° 1, p. 13-25.
WANG Yinglv, *L'organisation politique de Taiwan dans une perspective évolutive : son chemin, ses caractéristiques et ses tendances,* Revue 'Nouvelle Vue', 2011, n° 4, p. 80-82.
WANG Yunfei, *Sun Yat-sen et sa constitution des cinq pouvoirs,* Revue 'Chinese Legal Science', 2003 n° 5, p. 60-67.

WANG Zhenmin, *La nouvelle articulation du concept d'unité nationale sous l'angle de la doctrine « un pays, deux régimes »*, Revue de droit mondial, 2007, n° 5, p. 38-49.
WANG Zhenmin, *Le nouveau développement de la doctrine « un pays, deux régimes »*, Revue 'Perspectives', 2007, n° 43, p. 86-90.
WANG Zhigang, et **Gong Liutang**, *La décentralisation fiscale et des revenus non fiscaux du gouvernement local à partir des données financières provinciales*, Revue 'World Economic Papers', 2009 n° 5, p. 17-38.
WEI Guangqi, *L'effondrement tardif du système financier et politique centralisé de la Dynastie Qing*, Revue 'Histoire de la dynastie Qing' n° 1, 1986, p. 207-230.
WU Gaosheng (dir.) : *Les interprétations de la loi sur la procédure législative*, Journal 'tribunal du peuple', 2000, p. 118.
WU Yungaowa, *La valeur moderne du régime de la province sous la dynastie YUAN*, Journal de l'étude de la Mongolie de l'Ouest, 2011, n° 1, p. 40-44.
WU Weisheng, *Étude sur la division administrative locale à Taïwan*, Revue 'Forum Jianhan', 2004 n° 9, p. 28-31.
XIAO Weiyun, *Quelle est le fondement pour la rédaction de la Loi fondamentale ?* Journal Wen Wei de Hong Kong, le 17 Octobre 1994.
XU Shiquan, *Le législateur à Taïwan et les élections locales en bref,* Revue 'Institut du socialisme de Chongqing', 2002, n° 2, p. 20-23.
XU Wangsheng, *La nouvelle théorie des origines de l'agriculture chinoise*, Revue 'Histoire agricole en Chine', 1994 n° 1, p. 24-32.
XU Zulan, *Les règles de l'officier local et le pouvoir de l'État comme arrière-plan dans la société rurale chinoise sous les dynasties Ming et Qing [J]*, Revue juristes, 2010 n° 6, p. 111-127.
XUE Huayuan, *Les changements historiques du régime de l'autonomie locale après la guerre civile,* Revue Académique de l'Histoire nationale, 2001, n° 32, p. 17-35.
YANG long, *La coopération dynamique, les processus et les mécanismes de l'administration locale,* Revue administration publique chinoise 2008, n° 7, p. 96-99.
YANG Jian, *Le Parti dans le processus politique à Taiwan et les électeurs indécis*, Revue 'économie mondiale et politique', 2004, n° 2, p. 77-82.
YANG Tianhong, *L'autonomie locale et la structure unifiée locale – Recherche sur le mouvement fédéraliste Beiyang,* Revue 'Journal de l'Université du Sichuan', 2012 n° 5, p. 20-29.
YANG Xuedong, *La réforme du gouvernement local chinois et ses changements pendant les 30 dernières années : une perspective de la gouvernance,* Revue 'sciences humaines' 2008 n° 12, p. 4-16.
YANG Yong et **JIN Baoli**, *La transformation du régime Meng Anmouke de la dynastie JIN*, Journal de Heilongjiang Nonken normal collègue, n° 4, 2002, p. 18-20.
YANG Youting, *La formation du système 'trois ministres et six sous-ministres' et son changement sous la dynastie TANG,* Revue de l'Université de Xiamen, 1983, n° 1, p. 64-73.
YANG Yunchong, *Quelques questions à propos de la théorie « un pays, deux régimes »*, Revue 'la recherche sur la théorie de « un pays, deux régimes », n ° 7, 2011, p. 15-23.
YANG Zhenjiao, *Les caractéristiques et fonctions de l'autonomie locale à la fin de la dynastie Qing,* Revue de l'Université du Liaoning sur la Philosophie et sciences sociales, 2002 n° 4 p. 44-47.
YIN Maoxiang, *La mise en œuvre et l'impact à Taiwan des fusions des villes avec les départements,* Revue Taiwan Communication et Travail, 2009, n° 8, p. 31-32.
YIN Meng, *Les questions de recherche sur le régime de Tu Si*, Journal de l'Université sud-ouest des ethnies, 2015, n° 3, p. 1-4.
YU Jing et **NIU Haitao**, *Points de vue sur l'intérêt des relations fiscales entre autorités*

centrales et locales, Revue 'Journal de la science et de la technologie de Hunan', 2005 n° 1, p. 13-18.
YU Ling, *Le Régime de Tu Si –nouvelles perspectives*, Journal de l'Institut chinois des ethnies, 1997, n° 4, p. 72-76.
YUAN Mingsheng, *Le gouvernement local dans le cadre constitutionnel,* Revue 'Administrative Law Review', 2010 n° 1, p. 99-105.
ZENG Runmei, *L'impact du système électoral à Taïwan,* Revue 'L'étude de Taïwan – La politique', 2002, n° 2, p. 48-56.
ZHAN Xiaomei et **LI Lingsong**, *Les caractéristiques de la centralisation et la contradiction des classes sous la dynastie SONG*, Revue de l'Institut de Technologie du Guangdong Education, 1992, n° 1, p. 104-108.
ZHANG Boquan, *Le nom de Meng Anmouke sous la dynastie JIN – Une des raisons pour la formation du régime ainsi que du développement et de sa destruction*, Revue de l'université de Jilin, n° 1, 1961, p.39-50.
ZHANG Dingzhun, *Le régime de l'« Administration dominante » : Sa nature, sa difficulté et son développement,* Revue Political Science and Law, 2014, n° 1, p. 11-21.
ZHANG Fan, *Les deux caractères du système provincial de YUAN – Analyse de 'l'étude du système provincial de YUAN' par LI Zhian*, Revue 'l'étude de l'Histoire de la Chine, 2002 n° 1, p. 165-168.
ZHANG Guoan, *L'ancien système de surveillance chinois et sa référence moderne,* Revue "Law Review" 2009, n° 2, p. 15-25.
ZHANG Qianfan, *La décentralisation fiscale - les expériences, les problèmes et les débouchés en Chine*, Revue 'Tribune of Political Science and Law', 2011 n° 5, p. 94-101.
ZHANG Qianfan, *Vers la consécration de la constitution chinoise – l'évolution institutionnelle et culturelle de ce siècle*, Revue 'Sciences juridiques du Nord', 2008 n° 5, p. 5-19.
ZHANG Wenshan, *Sur la théorie juridique de l'autonomie*, Revue de l'université des minorités du Sud-ouest (Philosophie et Sociologie), 2002, n° 7, p. 33-45.
ZHANG Wensheng, *La quatrième révision constitutionnelle et la lutte politique sur l'île*, Revue 'Etude de Taïwan', 1997, n° 4, p. 8-15.
ZHANG Weidong, *L'impact de 'la simplification de la province' sur la situation politique à Taiwan*, Journal Forum unification, 1999, n° 1, p. 38-40.
ZHANG Wenshan, *Sur le droit ethnique de la société chinoise antique*, Revue 'Front idéologique', 1997, n° 1, p. 15-25.
ZHAO Lijiang et **CHEN Biao**, *Les choix multiples de la gouvernance des pouvoirs locaux de niveau sous-préfectoral*, Revue 'Récole Nationale d'Administration', 2014, n° 3, p. 51-55.
ZHENG Baoheng, *Les divisions administratives chinoises de la République de Chine (1912-1949)*, Revue de l'Université Hubei, 2000, n° 3, p. 88-92.
ZHOU Luyao, *'La gouvernance unifiée' - une théorie pour expliquer le comportement de la direction de l'administration locale*, Revue de l'université Zhejiang, 2015, n° 6, p. 177-188.
ZHU Dexin, *Commentaire sur le système de Baojia en République de Chine*, Revue 'Anhui histoire', 1996 n° 1, p. 71-80.
ZHU Handong, *Le caractères du régime administratif local de la dynastie YUAN – après la lecture du livre 'Étude sur le régime administratif local sous la dynastie YUAN'*, Revue de l'Université Anhui, 2002, n° 2, p. 115-117.
ZHU Suli, *La Chine contemporaine de la décentralisation - Relecture de Mao Zedong 'Les Dix Relations' paragraphe 5*, Revue 'Social Sciences In China', 2004 n° 2, p. 42-55.
ZHU Tianshun, *Analyse du système d'élection locale à Taiwan*, Collection Revue 'Études de Taiwan', 1992, n° 1, p. 36-41.

Thèses universitaires

BARTLETT Beatrice, Yale University, The Vermilion Brush: *The Grand Council Communications System and Central Government Decision-Making in Mid-Ch'ing China (1723-1820)*, Phd diss, 1980.
DONG Li, *Étude de l'évolution de la division administrative de la nouvelle Chine*, Université du Sud-Ouest Jiaotong, Thèse, 2011.
GUO Mingyue, *Législation et juridiction à la période de Zhou oriental*, Université de NanKai, Thèse, 2012.
GUAN Haitang, *La décentralisation dans le cadre constitutionnel du gouvernement local - Une perspective de l'autonomie locale*, Université Jilin, Thèse, 2013.
HUANG Yuanshan, *Développement et amélioration du régime de l'autonomie régionale des minorités ethniques*, Université normal de Huazhong, Thèse, 2012.
LIU Guangdeng, *Étude sur la responsabilité constitutionnelle*, Université de Suzhou, Thèse, 2005.
PENG Qian, *Système de législation dans les régions des minorités ethniques*, Université centrale des Nationalités, Thèse 2007.
WANG Zhenxiong, *Gouvernance et gouvernements locaux chinois*, Université de Fudan, Thèse, 2013.

Mémoires universitaires

WANG Jiming, *Sur la transformation de la relation entre l'échelon central et local en Chine*, Université de Zhengzhou, mémoire de master 2004.
YANG Jin, *Sur la construction de la relation entre le pouvoir central et le pouvoir local en Chine pendant la période transformation*, Université de Chine des sciences politiques et du droit, Mémoire de master 2006.
ZHANG Zhuolin, *Étude sur le régime de la région et du département sous le règne du souverain QIN*, Mémoire de master, Université Normale de Shaanxi, 2009.

Ressources discursives, actes de colloque et documents divers

CHEN Mingguang, Synthèse sur le séminaire des modifications du système socio-économique des dynasties Tang et Song. Le séminaire s'est organisé du 18 à l'Université de Xiamen.
CHEN li et **ZHEN Xuemeng** (Université de Xiamen), Système d'administration locale et modifications des relations économiques et financières. Le séminaire s'est organisé du 18 à l'Université de Xiamen.
DENG Xiaoping, Discours à la fermeture de la 3ème session du 11ème comité central du Parti communiste chinois : *Libérer l'esprit, agir avec vérité, s'unir pour le futur*, le 13 décembre 1978.
Discours de clôture de la conférence centrale de travail du Parti communiste, 25 décembre 1980.
Encyclopédie de la Chine (deuxième édition), 2009, p. 15-220.
HU Jintao, Discours au Congrès tenu à l'occasion du 10ème anniversaire du retour de Macao

et de la troisième inauguration du gouvernement de la Région administrative spéciale de Macao. Institut Polytechnique de Macao, centre de recherche en 'un pays, deux régimes' : « Compilation des documents juridiques constitutionnels de la République populaire de Chine sur la Région administrative spéciale de Macao », 2010, p. 230.
HU Jintao, Le discours du Président lors de l'inauguration du quatrième gouvernement de Hong Kong, Daily China, 2 Juillet 2012.
HU Jintao, Discours en Session plénière du 3ème comité de la 16ème réunion du Parti communiste chinois (PCC).
HU Jintao, Discours : Le concept du développement scientifique durable est donc l'une des nouvelles grandes pensées stratégiques avancées par le PCC dont le domaine d'application vise tous les domaines de la vie sociale.
HU Jintao, *Le discours au Congrès tenu à l'occasion du 10ème anniversaire du retour de Macao et de la troisième inauguration du gouvernement de la Région administrative spéciale de Macao*. Institut Polytechnique de Macao, centre de recherche en 'un pays, deux régimes' : « La Compilation des documents juridiques constitutionnels de la République populaire de Chine sur Région administrative spéciale de Macao », 2010, p. 230.
JIANG Zemin, Discours au rassemblement pour marquer le 80e anniversaire de la fondation du PCC.
Livre blanc *Autonomie régionale des minorités ethniques en Chine*, 28 février 2005.
WU Bangguo, *Discours au Congrès tenu à l'occasion du 10ème anniversaire du retour de Macao*, Institut Polytechnique de Macao, centre de recherche en 'un pays, deux régimes' : « La Compilation des documents juridiques constitutionnels de la République populaire de Chine sur Région administrative spéciale de Macao », 2010, p. 239, 244-245.
PROTIERE Guillaume, *Le pouvoir local, expression de la puissance de l'Etat ?* Le pouvoir local, XIIes Rencontres juridiques, 12 déc. 2008,
Sénat (français), Études des Collectivités territoriales, *La charte européenne de l'autonomie locale : la vérification d'une convergence entre l'évolution en Europe et en France*.
ZHOU Enlai, Discours sélectionné sur la question ethnique et la politique ethnique.

Sites internet.

- http://www.kmt.org.tw/
- http://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation.
- http://www.metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur.html).1er octobre 2012
- http://ch.revues.org/23.
- https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/1851A.html.
- http://www.xzqh.org.cn
- https://www.senat.fr/ct/ct07-3/ct07-315.html
- http://www.sinoptic.ch/population/
- http://language.chinadaily.com.cn/news/2012-11/19/content_15941774.htm.

- https://www.tid.gov.hk/english/cepa/
- http://www.scio.gov.cn/zhzc/2/1/document/1182466/1182466.htm.
- http://www.scio.gov.cn/zhzc/8/3/Document/1104499/1104499.htm.
- http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/transformations/comment-caracteriser-regime-politique-ve-republique.html
- http://www.aisixiang.com/data/75827.html 2014.06.27.

Chronologie des dynasties chinoises

Période des Trois Augustes et des Cinq Empereurs 三皇五帝 sān huáng wǔ dì avant -2070

La dynastie Xia 夏朝 Xiàcháo -2205 à -1767

La dynastie Shang 商朝 Shāngcháo -1767 à-1122

La dynastie Zhou 周朝 Zhōucháo -1122 à -256

La période des printemps et des automnes 春秋 Chūnqiū -722 à -481

La période des Royaumes combattants 战国 Zhànguó -453 à -221

La dynastie Qin 秦朝 Qíncháo -221 à -207

La dynastie Han 汉朝 Hàncháo -202 à - AD 220

La période des trois Royaumes 三国 Sānguó 220 à 265

Le Royaume des Wei 魏 Wèi 220 à 265

Le Royaume du Shu-Han 蜀汉 Shǔ Hàn 221 à 263

Le Royaume de Wu 吴国 Wúguó 222 à 280

La 1ère dynastie Jin 晋朝 Jìn Cháo 265 à 420

Les Seize Royaumes 十六国, Shíliùguó 302 à 439

Les Dynasties du Nord et du Sud 南北朝 Nán Běi Cháo, ou les Six dynasties 六朝 Liù Cháo 420 à 589

La dynastie Sui 隋朝 Suí 581 à 618

La dynastie Tang 唐朝 Tángcháo 618 à 907

La dynastie Zhou 周朝 Zhōucháo 690 à 705

La période des Cinq Dynasties et des Dix Royaumes 五代十国 Wǔdài Shíguó 907 à 960

La dynastie Liao 辽 Liáo 907 à 1125 ou la dynastie Qidan 契丹 Qìdān

La dynastie Xixia 西夏 Xī Xià 1036 à 1227, ou des Tangoutes 党項 Dāngxiàng

La 2ème dynastie Jin de Chine du Nord 金 Jīn 1115 à 1234

La dynastie Song 宋 Sòng 960 à 1279

La dynastie Yuan 元朝 Yauńcháo 1271 à 1368, ou la dynastie mongole 蒙 Měng
La dynastie Ming 明朝 Míngcháo 1368 à 1644
La dynastie Qing 清朝 Qīngcháo 1644-1911, ou la dynastie mandchou 满 Mǎn
La République de Chine 中华民国 1911 à 1945
La République populaire de Chine 中华人民共和国 1949 à aujourd'hui.

UNIVERSITÉ DE LORRAINE

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4
Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10
http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php
http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GENERALE..... 1

1ER PARTIE : LA DIVERSIFICATION DU POUVOIR LOCAL ENTRE CENTRALISATION ET DECENTRALISATION – VERS LA CONSECRATION D'UN REGIME JURIDIQUE GENERAL DES POUVOIRS LOCAUX 21

TITRE I : LE POUVOIR LOCAL LIMITE PAR LE POUVOIR CENTRAL 24

Chapitre 1 : Le pouvoir local face au poids centralisateur de l'histoire et de la coutume... 26

Section 1 : La Chine, un pays centralisé par la tradition et la coutume depuis plus que 2000 ans 28

§ 1. La période esclavagiste et féodale 28

§ 2. La période monarchique 32

§ 3. La République démocratique de Chine (RDC) 41

§ 4. La République populaire de Chine (RPC)..... 44

Section 2 : Le pouvoir local chinois : son articulation sous l'État centralisé..... 48

§ 1. L'évolution historique du système de pouvoir local dans le contexte de l'État central 49

§ 2. Le pouvoir local dans le contexte de l'État unitaire moderne 60

1. Les caractéristiques du pouvoir local 61

1.1 La subordination de principe des collectivités locales au pouvoir central 61

1.2 L'élasticité de l'intérêt local défendu par sa représentation permanente au centre..... 63

1.3 La culture de confrontation politique entre pouvoirs locaux et pouvoir central..... 64

1.4 Les enseignements de la théorie des jeux appliquée aux relations entre l'État central et l'union locale 66

2. Relation entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central 68

Chapitre 2 : Le pouvoir local face aux autorités déconcentrées 73

Section 1 : La déconcentration comme moyen d'amélioration du contrôle de l'autorité centrale 75

§ 1. L'organisation des administrations locales et des autorités déconcentrées en Chine ancienne 75
1. La construction de l'ancien appareil administratif chinois..... 76
1.1 Le régime de l'administration centrale 76
1.2 Le régime de l'administration locale 82
1.2.1 La dynastie ZHOU occidental 西周 – Le régime des fiefs 82
1.2.2 La dynastie QIN 秦 – Le régime des 'régions et départements' 86
1.2.3 La dynastie JIN 金 – Le régime « Meng anmouke » 90
1.2.4 La dynastie YUAN 元 – Le régime provincial 行省制 93
1.2.5 Le régime « Tu Si 土司 » 97
1.2.6 Le régime des « 八旗 Huit Bannières » 100
2. L'ancien régime d'inspection 102
3. L'ancien régime de la sélection des fonctionnaires 104
§ 2. L'organisation des administrations locales et des autorités déconcentrées en Chine moderne et contemporaine 105
1. La construction de l'appareil administratif de 1912 à 1949 (le système démocratique) 106
2. La construction de l'appareil administratif actuel (système la République populaire de Chine) 109
2.1 L'historique de la construction de l'appareil administratif 110
2.2 L'administration provinciale 111
2.3 L'administration municipale 112
2.4 L'Administration départementale 114
2.5 L'administration cantonale 115
Section 2 : La déconcentration comme moyen d'organisation dynamique dans le cadre de la réforme de l'État 117
§ 1. La déconcentration allant de pair avec la réforme de l'État 117
1. La valorisation de la déconcentration dans les années 1980 118
2. L'organisation déconcentrée et le service déconcentré 121
2.1 Les organes de direction et de coordination des politiques de l'État 122

2.2 Les services déconcentrés 125
3. Une nouvelle relation entre le centre et l'échelon local 126
§ 2. La déconcentration et la gestion publique 130
1. Les nouvelles relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés 131
2. La gestion interministérielle et coopérationnelle 133
3. Les perspectives de la déconcentration 135
3.1 Les obstacles et incertitudes 135
3.2 Les avenirs en perspective 138
CONCLUSION : 140
TITRE II : LE POUVOIR LOCAL EMANCIPE DU POUVOIR CENTRAL 141
Chapitre 1 : Le fondement théorique du droit chinois de la décentralisation 144
Section 1 : Le contexte général de la décentralisation en Chine 145
§ 1 . Les expérimentations de la décentralisation avant la grande réforme de 1978 145
1. La décentralisation à la fin de la dynastie QING (1905 – 1912) 146
2. Le mouvement fédéraliste du Gouvernement de Beiyang 北洋政府 (1912 – 1928) 148
3. La République de Chine en période du gouvernement Nanjing (1928 – 1949) 149
4. Réflexion générale sur les pratiques constitutionnelles locales antérieures à 1949 151
§ 2. L'environnement conceptuel général de la décentralisation 152
1. L'affaiblissement de rôle de l'État 153
2. Le renforcement du rôle local 154
3. L'environnement international 156
Section 2 : Les réflexions des dirigeants et philosophes juridiques 157
§ 1. La réflexion de Mao 毛泽东 par rapport à la décentralisation 158
1. L'unification préalable pour construire l'État 158
2. La transformation centralisatrice recherchée par le pouvoir révolutionnaire 162

3. L'évolution du régime vers le dédoublement, central et local, de l'initiative politique..... 163

§ 2. La réflexion de Deng Xiaoping 邓小平 par rapport à la décentralisation 165

1. La pensée générale de Deng par rapport à la décentralisation 165

2. Les théories fondamentales qui ont inspirées Deng 166

2.1 La théorie de la décentralisation rapprochée au fédéralisme 167

2.2 La théorie de Sun Zhongshan par rapport à la décentralisation..... 167

2.3 La théorie de Mao par rapport à la décentralisation 168

3. Le contenu de la décentralisation conformément à la théorie de Deng 168

3.1 Le premier chantier : la clarification des compétences du centre..... 169

3.2 Le deuxième chantier : la clarification des rôles du parti et de l'administration 169

3.3 Le troisième chantier : le transfert de compétences à l'échelon local accompagné de la construction de la démocratie locale..... 170

3.4 Le quatrième chantier : la mise en place d'un fondement législatif clair de la décentralisation..... 170

Chapitre 2 : La mise en œuvre de la décentralisation à la chinoise..... 172

Section 1 : La mise en œuvre de l'Acte I de la décentralisation chinoise (de 1978 à 1992) 174

§ 1. L'esprit à l'origine de ce premier acte de la décentralisation..... 175

§ 2. Le contenuset de ce premier acte de décentralisation 178

1. L'élargissement du pouvoir de traiter les affaires locales..... 179

2. L'élargissement du pouvoir financier financier 179

3. La séparation du secteur des entreprises et des autorités politiques comme élément de la décentralsaiton..... 180

4. L'élargissement du pouvoir de gestion des villes moyennes 181

Section 2 : La mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation chinsoie (de 1992 à nos jours) 182

§ 1. Le contenues de l'Acte II de la décentralisation 182

1. La répartition convenable du pouvoir d'administration économique 183

2. La décision de l'autorité centrale sur le « nouveau système de répartition de l'administration financière entre les niveaux central et locaux » 184
3. L'adoption de la série de lois et de règlements qui confirme la décentralisation 185
§ 2. Appréciation géénrale de l'autonomie locale et de la décentralisation en Chine 186
1. L'état de lieu actuel 187
2. Les perspectives 189
CONCLUSION : 192
2EME PARTIE : L'AUTONOMIE A PLUSIEURS VITESSES COMME RESULTAT DE REGIMES DECENTRALISATEURS JURIDIQUES PARTICULIERS DE POUVOIRS LOCAUX 193
TITRE I : LA DECENTRALISATION PARTICULIERE DANS LA CHINE COMME UN ÉTAT « PLURAL » 196
Chapitre 1 : Les régions autonomes des minorités ethniques 197
Section 1 : L'autonomie régionale des minorités ethniques et son régime 199
§ 1. L'autonomie régionale des minorités ethniques : ses concepts de base 199
1. L'autonomie régionale des minorités ethniques 199
1.1 Évolution historique 199
1.2 Signification et caractéristique 201
2. Le régime d'autonomie régionale des minorités ethniques 202
2.1 Historique du régime 202
2.2 Signification, structuration et caractéristique 203
3. Le pouvoir autonome 206
3.1 L'autonomie et le droit à l'autodétermination 207
3.2 L'autonomie et le droit autonome 208
§ 2. La théorie essentielle du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques 210
1. Le droit d'égalité 210
2. Le droit au développement 211
3. L'autonomie locale 214
Section 2 : Une pratique constitutionnelle du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques 216

§ 1. L'évolution du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques 216
1. La période du « Programme commun de la conférence consultative politique du peuple chinois » 217
2. Période de la Constitution de 1954 219
3. Période des Constitutions de 1975 et de 1978 221
4. Période de la Constitution actuelle de 1982 223
§ 2. La pratique actuelle du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques qui se présente comme un « goulot d'étranglement » 225
1. Les problèmes de coordination entre les pouvoirs 226
1.1 Les relations entre organes autonomes et organes centraux de l'État. 226
1.2 La coexistence difficile entre organes autonomes et organes décentralisés de droit commun suite à la possibilité d'un choix de statut dans l'exercice des pouvoirs 229
1.3 La situation de concurrence entre organes autonomes et non autonomes territorialement contigus à l'origine d'un protectionnisme local 232
1.4 Les rapports entre organes autonomes d'une même minorité ethnique : une juxtaposition de pouvoirs de même nature 233
2. Les difficultés de la réalisation de l'autonomie 234
2.1 Les dysfonctionnements dans l'exercice du pouvoir de l'autonomie : L'action positive et l'omission. 234
2.2 Les problèmes de réalisation des droits minoritaires y compris des droits des individus 236
3. Les problèmes de la protection des droits 237
4. Le manque d'autorité de contrôle 241
5. Le régime imparfait des sanctions 246
§ 3. À la recherche d'une amélioration du régime d'autonomie régionale des minorités ethniques 248
Chapitre 2 : Le cas spécial du régime du pouvoir local à Taïwan 252
Section 1 : Le pouvoir local taïwanais – le contexte général 255
§ 1. La naissance et l'évolution du régime local à Taïwan 255
1. Évolution historique du régime local 256
2. Le contenu significatif du régime local 261

2.1 La modification des collectivités territoriales 261
2.2 La mise en place des normes locales 262
2.3 La modification du territoire administratif local 264
3. L'état de lieu du régime local actuel 268
§ 2. La configuration générale de la relation entre le pouvoir central et le pouvoir local à Taïwan 270
1. L'idéologie des « pouvoirs équilibrés entre les niveaux central et local » de M. Sun Zhongshan 271
2. La répartition des pouvoirs : les affaires centrales et les affaires locales 273
3. Mécanismes de règlement des conflits de compétence entre le pouvoir central et le pouvoir local 276
3.1 Les conflits de compétence dans les domaines indéfinis 277
3.2 Les conflits concernant la compatibilité des normes locales avec les normes supérieures (constitution, loi et décret) 278
4. L'articulation générale du contrôle central sur le pouvoir local 281
4.1 La méthode de contrôle 281
4.2 Le contenu du contrôle 282
Section 2 : Les pouvoirs locaux taïwanais : à la recherche d'un régime local 284
§ 1. Le système électoral local à Taïwan 284
1. Histoire des élections locales 284
2. Le contenu du système électoral local 296
2.1 Les institutions électorales 296
2.2 La campagne électorale 298
2.3 L'élection 299
3. Évaluation du système électoral local 301
§ 2. Les collectivités territoriales autonomes à Taïwan 303
1. Vue d'ensemble des collectivités territoriales autonomes 303
2. Présentation des différentes catégories de collectivités territoriales autonomes 305
2.1 La province 305
2.1.1 La structure provinciale avant la simplification de la « province » 305

2.1.2 La simplification de la « province » 309

2.1.3 La structure provinciale après la simplification de la « province » 310

2.2 La municipalité au rang provincial 311

2.3 Le département/ville départementale..... 315

2.4 Le Canton 乡 (xiang) (镇 l'association de communes et 市 la commune)... 318

3. La relation entre le pouvoir délibérant local et les autres pouvoirs 319

3.1 Le pouvoir délibérant et sa mise en œuvre 319

3.2 Obligation de fournir des rapports et rendre sdes compte à l'organe délibérant 320

3.3 Adoption et réexamen de la délibération 320

3.4 Le projet sur le budget local et sa délibération 321

4. Appréciation finale de l'exercice du pouvoir des collectivités d'autonomie locale..... 322

4.1 Aspects positifs..... 322

4.2 Défauts 323

CONCLUSION :..... 325

TITRE II : LA DECENTRALISATION A LA CHINOISE AVEC DES REGIMES A DEUX VITESSES : L'AUTONOMISME RENFORCEE DES REGIONS ADMINISTRATIVES SPECIALES (HONG KONG ET MACAO)..... 326

Chapitre 1 : La configuration théorique d'une autonomie renforcée dans un État chinois recomposé..... 329

Section1 : La doctrine « un pays, deux régimes » concrétisée dans la loi sur la région administrative spéciale 331

§ 1. L'orientation scientifique et l'approfondissement conceptuel de la doctrine « un pays, deux régimes » 332

1. Le système théorique du communisme à la chinoise 332

2. La valeur innovatrice de la doctrine « un pays, deux régimes » 334

3. L'impact scientifique de la doctrine « un pays, deux régimes » 336

4. La portée de la doctrine « un pays, deux régimes »..... 337

§ 2. L'orientation pratique de la doctrine « un pays, deux régimes » dans les régions administratives spéciales..... 340

1. Le succès général de la mise en œuvre de la doctrine « un pays, deux régimes » dans la pratique politique 340
2. La réalisation de l'objectif essentiel de la doctrine « un pays, deux régimes » 341
3. Les exigences spécifiques de la mise en œuvre de la doctrine « un pays, deux régimes » 343
4. La confiance dans la bonne foi déployée par Hong Kong et Macao pour la mise en œuvre de la doctrine « un pays, deux régimes » 345
§ 3. Le développement progressif de la doctrine « un pays, deux régimes » 346
1. Une pratique couronnée de succès 346
2. L'exploration innovatrice de la doctrine à l'intérieur du communisme à la chinoise 349
3. La loi fondamentale des régions administratives spéciales à l'origine d'une discipline scientifique indépendante 351
Section 2 : La nouvelle discipline juridique générée par la mise en place des régions administratives spéciales (RAS) 353
§ 1. La région administrative spéciale (RAS) comme nouvel élément du régime politique de l'État 354
1. Le contenu du régime politique chinois 354
2. Le système politique de la RAS à l'intérieur du système politique national .. 356
3. Les principales caractéristiques du système politique des RAS 357
3.1 Le bien-fondé de la qualification de régime d'« Administration dominante » à propos de la structure politique de la RAS 358
3.2 La motivation de la mise en place d'un régime d'« Administration dominante » dans les RAS 361
4. Relation entre le système politique de la RAS et celui de la Chine continentale 361
§ 2. Présentation générale du régime de la région administrative spéciale 364
1. La définition de la RAS 364
2. Le régime concret de la RAS 365
3. Le statut juridique de la RAS 367
4. La responsabilité constitutionnelle de RAS 368

4.1 La responsabilité constitutionnelle et sa signification pour les RAS..... 368
4.2 Le contenu 370
5. Les spécificités du régime exceptionnel dit d'Administration dominante dans les RAS 373
6. Le régime des RAS à l'épreuve de la pratique 375
6.1 Le processus de formation progressive du régime 375
6.2 Les conditions incontournables pour la continuité du régime 377
Chapitre 2 : La mise en œuvre pratique de l'autonomisme renforcée à Hong Kong et à Macao 379
Section 1 : Le système politique dans le cadre de la RAS 382
§ 1. Le système politique de la Région administrative spéciale de Hong Kong (RASHK) et de Région administrative spéciale (RAS) de Macao 382
1. Contexte générale du système politique de RASHK et RAS Macao 383
2. L'amélioration et le développement du système politique de RAS selon le « suffrage universel double » 384
2.1 Le mécanisme de contrôle judiciaire des tribunaux 384
2.2 La relation entre l'organe administratif et l'organe législatif 386
3. Les difficultés de l'application du système politique de la RAS..... 387
§ 2. La configuration des pouvoirs au système politique de la RASHK et la RAS Macao 388
1. Les principes généraux de configuration des pouvoirs du système politique de la RAS 388
1.1 Le principe de « l'administration dominante en faveur »..... 388
1.2 Le principe de « participation équilibrée des peuples de tous les horizons » 389
1.3 Le principe d'« intégration des éléments traditionnels et rationnels »..... 389
1.4 Le principe d'« équilibre et coordination des pouvoirs » 390
2. L'architecture de la configuration des pouvoirs au système politique de la RAS 390
2.1 Le « rôle-clé » du chef d'exécutif dans le système pouvoir 390
2.2 Une relation restreinte mutuelle de l'exécutif et du législatif..... 391
2.3 Une relation coopérative importante entre l'exécutif et le législatif 393

2.4 Les relations entre la juridiction et l'exécutif ou le législatif 394
Section 2 : Le régime local dans le cadre de la RAS 396
§ 1. Les caractéristiques et perspectives du système électoral du chef de l'exécutif dans la RAS..... 396
1. Évolution historique et développement..... 397
1.1 La méthode électorale du chef de l'exécutif prescrite par la Loi fondamentale 397
1.2 Changements des mesures sur l'élection du chef de l'exécutif sous réforme 398
2. Caractéristiques et Les Perspectives 399
§ 2. La légitimité de la circonscription sectorielle du Conseil législatif de la RASHK400
1. Légitimité du système de circonscription sectorielle au sein du conseil législatif 401
2. L'examen historique du système de circonscription sectorielle au sein du conseil législatif 402
3. Le fond constitutionnel du système de circonscription sectorielle au sein du conseil législatif 403
CONCLUSION :..... 406
CONCLUSION GÉNÉRALE 407
BIBLIOGRAPHIE 409
TABLE DES MATIÈRES 424

La diversité des pouvoirs locaux en Chine entre centralisation et autonomie dans une perspective juridique évolutive.

Résumé : La présente thèse s'intéresse à la diversité des pouvoirs locaux en Chine qui se trouvent pris entre une tendance centralisatrice traditionnelle et une évolution autonomiste innovatrice.

Les autorités centrales exercent en Chine encore l'essentiel des pouvoirs de l'État et se superposent de manière puissante aux pouvoirs locaux. Toutefois, même si c'est sous le contrôle des autorités centrales, les pouvoirs locaux ont acquis désormais des compétences dans de multiples domaines, tels que l'économie, le secteur social, l'urbanisme, la culture, l'environnement et le sport. Les pouvoirs locaux représentent ainsi de nos jours de réels centres du pouvoir que le personnel politique convoite lors des compétitions politiques. Mais contrairement à la France, les pouvoirs locaux se présentent en Chine dans un contexte de régime communiste. Cependant, comme en France, les politiques de décentralisation et de déconcentration constituent un défi pour le développement politique de l'État. À cet égard, l'échelon local a changé de statut : il a vocation à devenir une échelle décisive de gouvernement des sociétés.

Cette thèse s'adresse aux juristes français et a pour ambition de leur expliquer la Chine décentralisée ainsi que l'évolution juridique et politique qui a mené à la situation actuelle. Notamment depuis une trentaine d'années, les pouvoirs locaux prennent de plus en plus de place dans la vie politique, administrative et juridique de la Chine. La thèse ne présente pas seulement le cadre essentiellement constitutionnel de la décentralisation à la chinoise, mais expose également la dimension pratique de son fonctionnement. À ce titre sont vus les changements de statut des échelons autonomes, leurs capacités juridiques et politiques et le degré de leur autonomie, tant du point de vue de la décentralisation que de la déconcentration. Le régime local se présente en Chine de manière extrêmement diversifié, à la fois dans une dimension chronologique et diachronique. Cette diversité des pouvoirs locaux est démontrée à travers les deux parties de la thèse.

La première partie s'intéresse au volet évolutif et théorique de la problématique en insistant sur les pressions politiques et juridiques que subit une Chine traditionnellement divisée entre les forces opposées de centralisation et d'autonomie. Un premier titre montre ainsi dans quelle mesure les pouvoirs locaux sont limités face au pouvoir central. Dans un premier temps il s'agit de présenter les pouvoirs locaux subissant une force centralisatrice historique et coutumière. Dans un second temps est vu l'essor qu'on prit les pouvoirs locaux face aux autorités déconcentrées. Le deuxième titre de la première partie illustre comment les pouvoirs locaux sont en train de conquérir une autonomie croissante à l'intérieur du cadre juridique constitutionnel. Une véritable, décentralisation, voire une forme très poussée d'autonomie est effectivement mise en œuvre. Cette affirmation sera développée en décrivant le volet théorique de la décentralisation en Chine ainsi que celui d'une mise en œuvre pratique.

La deuxième partie est consacrée aux situations particulières de la décentralisation et de l'autonomie locale à la chinoise. Son premier titre présente une décentralisation spécifique dans l'État unitaire. Ainsi convient-il d'insister sur le régime des régions autonomes des minorités ethniques ainsi que sur le régime propre à Taïwan. Son deuxième titre présente la forme d'autonomie décentralisatrice la plus poussée qui existe actuellement en Chine, à savoir celle pratiquée dans ses deux régions administratives spéciales (RAS) de Hong Kong et de Macao. À ce propos sont exposés la doctrine « un pays, deux régimes » et sa concrétisation à travers les lois fondamentales relatives aux régions administratives spéciales, ainsi que le régime concret qui régit ces deux régions administratives spéciales.

Mots Clés : Chine – Taïwan – Hong Kong – Macao – droit comparé – pouvoirs locaux – entités locales – régions autonomes - décentralisation - autonomie locale – déconcentration – centralisation – constitutionnalisme – relations entre le pouvoir central et le pouvoir local.

Discipline : Droit public