



HAL
open science

Chine: le 4 décembre déclaré “ Journée de la Constitution ”. Retour d’analyse sur la décision du plénum du Parti communiste chinois d’octobre 2014

Stéphanie Balme

► To cite this version:

Stéphanie Balme. Chine: le 4 décembre déclaré “ Journée de la Constitution ”. Retour d’analyse sur la décision du plénum du Parti communiste chinois d’octobre 2014. 2014. hal-02365765

HAL Id: hal-02365765

<https://sciencespo.hal.science/hal-02365765>

Submitted on 15 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Chine : le 4 décembre déclaré « Journée de la Constitution ». Retour d'analyse sur la décision du plénum du Parti communiste chinois d'octobre 2014

Stéphanie Balme

Le quatrième plénum du Comité central du 18^e Congrès du Parti communiste chinois (PCC) qui s'est achevé le 23 octobre 2014 a suscité le même vif intérêt de la part de la presse internationale qu'à l'époque de l'Union soviétique lorsque le monde attendait un changement de régime à Moscou. Le plénum a débouché sur un document de plus de trente pages dont le titre exact est : « [Décision concernant certaines questions importantes pour promouvoir de façon complète le principe de gouverner le pays par la loi \[1\]](#) ». Dans la version anglaise du texte, reprise et commentée par la presse anglosaxonne, le concept a été largement traduit par le terme « *Rule of Law* »¹. Plus réaliste, la presse française a évoqué l'importance accordée à « l'autorité de la loi »².

D'ores et déjà, à partir de cette année, sera célébrée chaque 4 décembre une [Journée de la Constitution](#) [2] car son texte fut adopté ce même jour en 1982. « Dans toutes les écoles primaires à travers le pays, des séances de lecture ont été organisées (...) tandis que des stands ont été montés sur plusieurs artères de Pékin avec panneaux et affiches pour populariser le contenu du document », a rapporté l'AFP le 4 décembre 2014. « En revanche, en dépit de « la liberté d'expression (...), de rassemblement et de manifestation » garantie par l'article 35 (de la Constitution, ndlr), des forces de police ont étouffé dans l'œuf (...) des tentatives de manifestations »³. D'après le site [Weiboscope](#) [3] du Centre d'études de journalisme et des médias de l'Université de Hong Kong qui a pour vocation de tracer et quantifier les phénomènes de censure, le mot « Constitution » a fait partie des occurrences les plus censurées sur la toile chinoise, les 3 et 4 décembre derniers.

Ce plénum jouera-t-il un rôle historique ? Changera-t-il, et dans quel sens, la Chine à « l'autoritarisme résilient » décrit il y a plus d'une décennie par Andrew Nathan⁴ ou bien n'est-il qu'une nouvelle manifestation de cette plasticité organique du pouvoir chinois qui ne serait donc pas en transition vers un modèle d'Etat de droit constitutionnel mais dans une nouvelle phase d'adaptation du régime existant ?

Dans cet article, nous revenons sur la signification des plénums dans la politique chinoise et sur les réformes de la justice annoncées par celui qui vient de s'achever. Nous concluons en reliant cette question aux revendications de la société civile à Hong Kong en montrant à quel point les conflits politiques, tant sur le continent que dans la « Grande Chine », prennent désormais corps dans les débats constitutionnels.

La signification des plénums

Les plénums chinois étant calqués sur le modèle des institutions de l'ex-URSS, il est utile de revenir sur leur signification institutionnelle. Durant les cinq années que durent les Congrès du Parti communiste chinois, le Comité central réunit au total sept plénums. Chacun d'entre eux est dédié à une tâche précise. Les deux premiers sont consacrés à l'élection et à la nomination des membres du bureau politique ainsi que de certains hauts cadres du gouvernement central. Le troisième, affecté à la réforme économique, se tient à l'automne suivant l'exercice des nominations. Le quatrième plénum se concentre généralement sur l'orientation idéologique du régime ou la gouvernance administrative. Les 5^e et 6^e plénums de ces dernières années ont couvert les questions militaires, la

discipline interne au parti ainsi que sa ligne politique. Enfin, le dernier plénum clôture le cycle quinquennal et prépare la tenue du nouveau Congrès.

Les plénums sont préparés d'une année sur l'autre dans le strict respect du principe léniniste de centralisme démocratique qui admet des discussions relativement ouvertes au sein des organes du PCC, de la base au sommet, sous la forme d'un système de navette d'échanges d'idées. Ce style de participation politique intra-parti justifie aux yeux du système le qualificatif de « démocratique ». Des consultants extérieurs, issus des milieux d'affaires ou du monde académique, lorsque ces derniers sont jugés suffisamment modérés pour être admis dans de tels forums, peuvent être appelés en renfort. Leur est alors confiée la tâche de porte-parole de l'opinion publique telle que celle-ci se profile à travers les réseaux sociaux. En revanche, la société civile, dont les « ONG gouvernementales »⁵, est largement exclue des débats qui sont tranchés par le bureau politique. C'est ainsi qu'il faut comprendre le mot « central » dans la formule centralisme démocratique. En réalité, les plénums sont de véritables conclaves durant lesquels les cardinaux du parti sont reclus au sein de ses instances, privés de tout contact extérieur et tenus à une confidentialité absolue.

Parmi les plénums de l'ère post-Mao considérés comme les plus importants, l'histoire a retenu les troisième et sixième plénums du 11^e Comité central du PCC qui se sont rassemblés respectivement en décembre 1978 et juin 1981. De ces réunions ont émergé les slogans qui ont ensuite marqué le style des mandats de Deng Xiaoping : « la politique de réformes et d'ouverture » et « le socialisme aux caractéristiques chinoises », plus tard rebaptisé « économie socialiste de marché ». En entérinant une méthode pragmatique et entrepreneuriale, Deng Xiaoping a su affirmer son autorité sur les factions maoïstes orthodoxes de l'époque. A l'issue d'une révision historique minimale et qui s'est faite à huis clos, le petit timonier est également parvenu, sans destituer Mao, à rompre le culte de sa personnalité. Le maoïsme révolutionnaire enterré, le père de la nation pouvait conserver sa part d'éternité. Dominé par le puissant secrétaire général du Parti actuel, Xi Jinping, le plénum qui vient de s'achever et dont le ton général était fortement dogmatique, marque-t-il le retour à une forme d'orthodoxie maoïste ou est-il plus fidèle au legs de Deng Xiaoping ?

Pour répondre à cette question, il nous faut revenir au document de travail du plénum, appelé décision (*jueding*). En effet, si ce dernier n'a aucune valeur constitutionnelle, il fait en revanche autorité. Il s'agit d'un texte programmatique qui s'impose au triumvirat institutionnel fondateur, Etat-parti-armée, de même qu'au système juridique et à l'ensemble de la société chinoise. Une version succincte de la décision est immédiatement diffusée sous la forme d'un communiqué ; la version intégrale est rendue publique à l'issue des débats, dans un temps plus ou moins long, selon l'état d'unité du leadership chinois. Enfin, au nom du bureau politique, le secrétaire général fournit une « explication » (*shuoming*), qui est aussi importante que ladite décision⁶.

L'ère Xi Jinping et le plénum d'octobre 2014

Comme ses prédécesseurs, le texte du 4^e plénum ressemble à ces contrats interminables aux conditions exorbitantes dissimulées sous un jargon illisible. Le doyen et l'icône des études juridiques sur la Chine, le professeur Jerry Cohen de l'Université de New York, a comparé la décision aux planches de dessin proposées à la libre interprétation des patients en psychanalyse dans le test de Rorschach⁷ : on peut absolument tout leur faire dire. Malgré sa faible qualité littéraire, le texte de la décision mérite cependant notre attention. Sa feuille de route reflète fidèlement les évolutions paradoxales à l'œuvre depuis les Jeux Olympiques de 2008: d'un côté, l'affirmation d'un discours centré sur le droit et la justice et, de l'autre, une répression forte et ciblée contre une société civile naissante et cependant déjà mature. Vient ensuite une liste interminable de plans de réformes dans les domaines constitutionnel, judiciaire et en matière de gouvernance. Ces plans auront des conséquences importantes quant à la place du droit et de l'idéologie dans la société chinoise.

Par ailleurs, si le PCC semble plus favorable à l'idée de se soumettre à l'autorité de la Constitution, le schéma de pensée selon lequel la réforme du parti doit précéder et procéder à celle de la société et non l'inverse est maintenu. En réalité, le contrôle lié aux règles constitutionnelles s'exerce sur les cadres du parti, à titre individuel, mais pas sur le Parti en tant qu'institution, souligne Jérôme

Doyon⁸. « L'autorité du Parti et l'Etat de droit socialiste sont identiques. Le dernier doit demeurer dans le premier, et le premier dépend du second », peut-on lire dans le texte. Sans le citer, la décision reprend le paragraphe du préambule de la Constitution qui fixe les bases idéologiques du régime: « le marxisme-léninisme, la pensée Mao Zedong, la théorie de Deng Xiaoping et la pensée des trois représentations de Jiang Zemin ». Est ajoutée ici l'étude « de l'esprit des discours importants prononcés par le secrétaire général Xi Jinping ».

« L'autorité du parti » et, au-delà, celle de son secrétaire général, sont rappelées à dix-huit reprises. Après les années de faible leadership du couple Hu Jintao-Wen Jiabao (2002-2012) et alors que la figure de Vladimir Poutine est de plus en plus populaire en Chine, on assiste à un phénomène de polarisation autour de la figure actuelle du chef du parti dont la tâche est de protéger « les citoyens de la base » des « cadres corrompus ».

Au total, quatre paragraphes de quinze lignes sont consacrés à la Constitution chinoise qui « établit la position dominante du PCC ». L'exercice de cette autorité étant conforme à l'esprit de la Constitution, celle-ci ne saurait être remise en cause. De fait, le parti a toute latitude pour « suggérer d'éventuelles révisions constitutionnelles à l'Assemblée nationale populaire ». Les hauts personnages du Parti et de l'Etat devront désormais prêter serment devant la Constitution. Les mécanismes d'élaboration des textes juridiques seront « perfectionnés et professionnalisés ». Enfin, la décision annonce qu'il faut « compléter les procédures existantes de mécanismes de supervision de la Constitution par le comité permanent de l'Assemblée nationale populaire ». Les juristes chinois n'attendaient pas d'annonce fracassante sur la mise en place d'un contrôle de constitutionnalité qu'ils appellent, par ailleurs, de leurs vœux depuis trente ans. Cependant, ces derniers doutent aujourd'hui de la possibilité même de revenir aux débats des décennies 1980-2000 sur la séparation de l'Etat et du parti et la mise en place d'un « gouvernement constitutionnel » (*xianzheng*), synonyme de constitutionnalisme.

Le plénum et la justice

La restructuration du système judiciaire n'est considérée comme essentielle que depuis le 15^e Congrès du PCC en 1997 lorsqu'une série d'objectifs politiques et idéologiques ont été assignés à la justice. En novembre 2008, le thème de la justice a été élevé par le bureau politique au rang de priorité de l'Etat dans l'objectif de réduire les tensions sociales en accompagnant les réformes économiques et en répondant aux « insatisfactions des masses ». Récemment créditée du rôle de garante de l'harmonie sociale, la justice doit, selon les experts chinois⁹, procéder vis-à-vis d'elle-même à une « grande opération chirurgicale ». Depuis l'ouverture de la Chine, la profession judiciaire s'est renouvelée à deux reprises : au début des années 1980, avec le recrutement massif de nouveaux juges et à la fin des années 1990, à la faveur d'une seconde vague de recrutement du personnel des cours à la suite de la mise en place d'un examen commun et unique à toutes les professions juridiques et judiciaires, selon le système allemand. Depuis, 300 000 candidats par an, en moyenne, se présentent à cet examen. Benjamin Liebman¹⁰ juge ces réformes exclusivement techniques et « restreintes » car elles n'ont pour seul objectif que le redéploiement du PCC dans une institution qui, bien qu'en pleine mutation, lui reste totalement inféodée.

Le plénum de 2014 s'est intéressé pour la première fois à l'appareil judiciaire et à l'épuration des pratiques de corruption en annonçant des mesures historiques visant à la centralisation budgétaire et administrative du réseau des milliers de tribunaux que compte le pays. Le texte mentionne également la nécessité de « renforcer la garantie judiciaire des droits de l'homme » et de résoudre les problèmes sociaux avant que ceux-ci « ne deviennent incontrôlables ». La justice est accusée de manquer tour à tour de rigueur et de transparence. Par conséquent, « les masses réagissent fortement contre l'iniquité et la corruption de la justice ». « Il est de la responsabilité du parti et des organes de l'Etat de vérifier que la justice soit rendue de façon indépendante », annonce le texte. L'usage des *guanxi* (ou relations interpersonnelles) pour rendre la justice est jugé inacceptable. Un principe de tolérance zéro en matière de corruption « sera appliqué » et « toute pratique qui reviendrait à réintroduire les vieilles techniques des juridictions de l'époque impériale (les *yamen*) sera combattue ». Aucune précision n'est donnée sur ce dernier point qui semble capital. « Des sanctions administratives ou des sanctions internes au parti seront décidées à chaque interférence

dans une affaire judiciaire ». Enfin, aucune mention n'est faite du débat, pourtant si saillant durant la décennie au pouvoir de Hu Jintao, de la préférence à accorder aux pratiques de médiation, populaire et judiciaire, par rapport à la procédure.

Reprenant le Livre blanc sur la réforme judiciaire de 2012, le plénum réaffirme qu'aucun juge ne peut être transféré, renvoyé, ou même sanctionné sans preuve probante et suivant les procédures établies par la Loi sur les juges de 1995 (révisée en 2001). La combinaison du sens commun, de la « vertu » (*daode*) et du droit ainsi que le rôle « des masses » dans l'exercice de la justice doivent être maintenus de sorte que chacun puisse s'assurer qu'un litige a bien été traité de façon professionnelle et impartiale. Dans le même temps, le texte du plénum appelle à « renforcer la conscience des avocats » – certainement dans le sens politique du terme – afin que ceux-ci « contribuent à bâtir un Etat de droit socialiste aux caractéristiques chinoises ». Cette mention ne plaide pas en faveur de l'émancipation, sans parler de l'indépendance pour laquelle militent les avocats en Chine qu'ils ou elles soient conseillers de litiges ordinaires ou défenseurs des droits.

La loi et l'ordre

Autre aspect que l'on peut lire dans la décision, les techniques de participation publique seront « modernisées et complétées » afin de permettre une participation citoyenne « ordonnée » (*youxu canyu*). Le travail de compilation du Code civil est mentionné au détour d'une phrase, témoignant d'un regain d'intérêt pour ce sujet important. Initialement annoncé pour 2010 et très attendu, le Code civil était vu jusque-là comme une solution au problème de la dispersion des normes juridiques qui demeure un problème épineux en Chine¹¹. L'objectif était de réévaluer la cohérence des textes en les resituant conformément à la hiérarchie des normes prévue par la loi sur la législation de 2000. Si, pour le pouvoir chinois, le Code civil est perçu comme un outil de rationalisation de la gouvernance de l'Etat, pourquoi cette entreprise se fait-elle tant attendre ?

La législation concernant Internet et la protection en terme de cyber sécurité seront également renforcées de même que « la gestion des comportements en ligne » afin d'assurer « leur caractère légal ». Plusieurs paragraphes reviennent sur la nécessité pour les administrations d'améliorer la qualité des services publics, y compris leur accès en ligne. En raison de l'augmentation du budget consacré à la justice, compte tenu de l'enrichissement général du budget de l'Etat soutenu par plusieurs décennies de croissance économique, la Chine n'a aujourd'hui aucune difficulté à financer la construction de nouveaux tribunaux, la formation des personnels et, de façon générale, toute la partie matérielle voire technologique du réseau judiciaire.

Le droit des villes, la gestion des terres, la législation en matière d'énergie et de ressources minérales ou encore la légalisation des activités de l'armée sont mentionnés dans cet immense catalogue de réformes. Si « les expériences étrangères sont intéressantes », instructives, en revanche, « nous devons nous prémunir de tout copiage des concepts et des modèles occidentaux d'Etat de droit », rappelle le texte. Dans un proche avenir, une attention particulière devra être apportée à une mention dans la décision qui concerne le contrôle et la gestion des ONG étrangères en Chine. En effet, la décision pourrait annoncer un contrôle renforcé de leurs activités.

Conclusion

Le plénum d'octobre 2014 est le premier consacré au droit et à la justice alors que ces réformes ont débuté il y a déjà plusieurs décennies. On peut à juste titre s'interroger sur le calendrier : pourquoi maintenant ? D'une part, précise Xi Jinping, « les réformes font désormais face à des défis historiques sans précédent ». D'autre part, la judiciarisation croissante de la société (huit millions de litiges civils sont traités chaque année en moyenne) et la volonté du PCC de contrôler ses dimensions émancipatrices imposent au secrétaire général du parti un agenda proactif. Depuis 2012 ont également lieu un grand nombre de procès de cadres du parti pris dans les filets de la lutte anti-corruption et/ou des luttes de faction. Or la légitimité du parti à définir les contours de la justice

et de ses réformes est de plus en plus contestée par les praticiens et les professionnels¹². Cette campagne en faveur de la justice est donc une façon de devancer les avocats, journalistes, intellectuels et libéraux de tout acabit, qui œuvrent en Chine à la constitution d'un réel Etat de droit, libéral et constitutionnel.

Enfin, les discours idéologiques récurrents sur un retour au confucianisme politique, les embryons de libéralisme politique que l'on aperçoit de-ci de-là au sein du système mais aussi le rappel constant à l'orthodoxie marxiste montrent l'urgence qu'il y a pour le parti à retrouver un nouveau souffle afin de justifier l'exercice monopolistique du pouvoir. Il s'agit pour le PCC d'asseoir une légitimité nouvelle, de type « légale-rationnelle », autour d'un projet politique de long terme qui dépasse l'ambition d'une croissance économique à deux chiffres au profit de sa clientèle captive, la classe moyenne urbaine et instruite. Pour reprendre la formule en vigueur sous l'ancien régime impérial puis nationaliste, le PCC cherche autant à justifier qu'à renouveler son fatong, c'est-à-dire son mandat d'autorité légitime et légal sur l'Empire ou la civilisation chinoise. La campagne, inédite, de lutte contre la corruption actuelle, s'explique certes par la volonté de regagner une crédibilité mais aussi par le fait que le PCC veuille s'imposer comme l'unique autorité politico-idéologique légitime apte à réaliser le « rêve chinois » de renaissance civilisationnel, qui figure au cœur du mandat de Xi Jinping.

Le plénum d'octobre dernier qui s'est tenu à Pékin n'a pas été interrompu par la « révolution des parapluies pour le suffrage universel » qui a transformé et va durablement bouleverser le fragile écosystème politique de Hong Kong depuis la rétrocession en 1997. A l'origine, le plénum et la révolte étudiante n'ont rien en commun. A cela près que celle-ci est née d'un conflit politico-juridique, plus exactement d'un litige constitutionnel consécutif à la très conservatrice interprétation de l'article 45 de la Loi fondamentale de la Région administrative spéciale de Hong Kong par le comité permanent de l'Assemblée nationale populaire à Pékin¹³. L'antagonisme violent entre les partisans d'une interprétation libérale de la Loi fondamentale hongkongaise et les autorités chinoises montre l'usage du droit qui prévaut sur le continent et que l'on peut résumer ainsi : quelques avancées en termes de respect des procédures, une plus grande technicité et surtout une lecture positiviste stricte de la loi à des fins de contrôle social. La décision du plénum affirme même qu'« une bonne loi est la prémisse à une bonne gouvernance », indique. Autrement dit, le droit doit rester ce qu'il a toujours été sous l'Empire et depuis la fin de l'ère Mao, c'est-à-dire un outil de maintien de l'ordre social et de gestion de la croissance.

Dans le monde post-1945 et surtout post-1989, l'Etat de droit se définit fondamentalement par la capacité à résoudre les conflits politiques par le droit sur la base de principes constitutionnels issus de la philosophie des Lumières. La séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et une vision extensive, voire généreuse, des droits humains constituent le cœur du concept d'Etat de droit. En Chine, depuis la Constitution de 1982, les citoyens sont légalement égaux devant la loi, la Constitution ne place plus les dirigeants du Parti au-dessus du droit et le pouvoir discrétionnaire de l'administration est contenu. Cependant, le pouvoir de ceux qui dirigent reste illimité. Le lent processus de construction de l'Etat de droit à l'œuvre depuis plus d'un siècle n'a cessé de se faire dans la violence et par à-coups car la puissance du parti dominant, avant et depuis 1949, n'a en effet jamais pu être subordonnée à l'ordre juridique consacré par l'Etat.

L'auteur souhaite remercier Corinne Deloy, Martine Bulard, Can Zhao, Thibault Curmi et Jérôme Doyon pour leurs commentaires sur une première version de ce texte.

- ¹. <http://www.foreignaffairs.com/articles/142296/rebecca-liao/the-law-of-rule>
<http://thediplomat.com/2014/10/4th-plenum-rule-of-law-with-chinese-chara...> [4]
- ². Brice Pedroletti, « L'« autorité de la loi » au cœur de la grand-messe politique en Chine », *Le Monde*, 20 octobre 2014 ; « Chine : le Parti communiste chinois axe son prochain plénum sur l'« autorité de la loi » », *La Croix*, 17 octobre 2014.
- ³. http://www.liberation.fr/monde/2014/12/04/la-chine-celebre-son-premier-jour-de-la-constitution_1156405
- ⁴. https://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v014/14.1nathan.html
- ⁵. Ou GONGO (Governmental NGOs). Elles sont ainsi appelées car leur existence dépend du soutien juridiquement indispensable de leur autorité de tutelle qui doit, impérativement, être

une institution gouvernementale.

- [6.](#) Cf. l'excellent numéro spécial consacré par la Jamestown Foundation au 4^e plénum (http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news... [5]) ; notamment la contribution de Jérôme Doyon et Hugo Winckler, « The Fourth Plenum, Party Officials and Local Courts », *China Brief*, Vol. 14, Issue 22.
- [7.](#) « China's socialist rule of law still offers real hope of improvements to legal system », *South China Morning Post*, November 4 2014.
- [8.](#) Op. cit. et échange avec l'auteur.
- [9.](#) Tan Shigui et Zhang Cuiling, « Woguo Sifa Gaige Yanjiu », *Xiandai Faxue*, 1998 (5) ; « Sifa Gaige Langcao », *Beijing Xinjingbao*, 28 novembre 2000.
- [10.](#) Ben Liebman, « China's courts: Restricted reforms », *The China Quarterly*, Vol. 1941, September 2007, pp. 620-638.
- [11.](#) Cf. Stéphanie Balme, « [Chine : la règle de droit aux marges d'un empire bureaucratique et absolutiste \(1978-2014\)](#) [6] », *Revue française d'administration publique*, 2014, n°150
- [12.](#) Eva Pils, « [A Thorn in the Government's Side - China's Human Rights Advocates](#) [7] », entretien avec Elizabeth Lynch, May 11 2014
- [13.](#) Cf. Jean-Philippe Béja, [Hong Kong: réflexions sur le mouvement des parapluies](#) [8], décembre 2014