La professionnalisation des députés ne progresse pas

Jérôme Doyon

▶ **To cite this version:**

Jérôme Doyon. La professionnalisation des députés ne progresse pas. China Analysis, 2011, 32, pp.21 - 24. hal-03460501

HAL Id: hal-03460501
https://sciencespo.hal.science/hal-03460501

Submitted on 1 Dec 2021

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.

REPÈRES

4. La professionnalisation des députés ne progresse pas

Jérôme Doyon

Sources :

- Wang Zhanyang[11], « Les droits du peuple et la professionnalisation des assemblées populaires », *Yanhuang chunqiu,* n°12, décembre 2010, p. 1-6.

- Wang Ting[12], « Pourquoi la proposition d'amendement concernant les assemblées populaires touche tant la population ? », *Shehui kexue bao*, 1er octobre 2010.

Le comité permanent de l'Assemblée nationale populaire (ANP) a proposé en août 2010 une réforme du fonctionnement des assemblées populaires à tous les échelons, dans le but d'accroître leur efficacité. Il s'agit du premier amendement de la « loi sur la représentation » (代表法, *daibiao fa*) de 1992 qui précisait le fonctionnement des assemblées populaires défini par la Constitution de 1982. Les changements les plus marquants sont la clarification de la forme que doit prendre le travail des députés entre les sessions plénières

11 Directeur du centre d'enseignement et de recherche en science politique de l'institut central d'étude sur le socialisme.

12 Correspondant à Pékin du *Shehui kexue bao*

des assemblées ainsi que la définition de critères quant à la qualité des interventions au moment des sessions dans le but de fluidifier le travail législatif. De plus, cette proposition d'amendement offre officiellement la possibilité aux députés de conserver un emploi parallèlement à leur fonction, un point très discuté bien qu'il entérine la situation la plus courante.

Malgré les faibles changements qu'il semble amener, Wang Ting, correspondant à Pékin de la revue de l'Académie des sciences sociales de Shanghai, remarque que cet amendement a suscité des débats animés dans la communauté universitaire pékinoise, en particulier au sein du Centre de recherche sur l'assemblée nationale de l'université de Pékin, de l'Institut d'économie Unirule (北京天则经济研究, *beijing tianze jingji yanjiu*) et du site web *China review* (中评网 *zhongpingwang*). Pour ses détracteurs, cet amendement ne va pas dans le sens d'une démocratisation du fonctionnement des assemblées et tendrait plutôt à limiter davantage le pouvoir de ces instances. Il s'inscrirait ainsi dans la lignée des tentatives visant à contourner toute réforme politique de fond, de crainte que celle-ci ne mette en danger le pouvoir du PCC. L'enjeu est d'autant plus important en termes de réforme du fonctionnement du régime que, selon la Constitution, les assemblées populaires sont le seul organe du système politique chinois dotées du pouvoir législatif, alors que les conférences consultatives politiques se contentent d'émettre des propositions et des avis.

L'article de Wang Zhanyang, directeur du centre d'enseignement et de recherche en science politique de l'institut central d'étude sur le socialisme[13], offre un bon exemple des critiques qu'a suscitées cet amendement. Wang rappelle que l'ANP est, selon la Constitution, le lieu véritable du pouvoir législatif du peuple et la source unique des pouvoirs exécutif et judiciaire. Or, la Constitution est en décalage évident avec le modus operandi réel du pouvoir, qui s'exerce selon un modèle soviétique, via une domination sans partage du Parti sur les institutions de l'État. La conséquence de cette contradiction interne est que la représentation populaire demeure à bien des égards une chambre d'enregistrement (橡皮图章, *xiangpituzhang*).

Selon Wang Zhanyang, les cadres chargés de la réforme politique redoutent que celle-ci ne mette en péril le pouvoir du parti. Rien ne peut alors aboutir. Or, selon lui, si le guidage par le parti ne permet pas de déverrouiller le système, il doit être critiqué et d'autres voies doivent être explorées pour promouvoir une réforme politique. C'est dans cette perspective que Wang critique, aux côtés de nombreux autres réformistes, la proposition d'amendement de la « loi sur la représentation » de 1992.

Afin de donner un rôle croissant aux assemblées, la professionnalisation des députés constitue, pour Wang Zhanyang, une étape préliminaire nécessaire. Il faut donc empêcher les élus de conserver un emploi en parallèle. Les assemblées de tous niveaux comptent aujourd'hui 2 600 000 députés au total. Or, seule une minorité d'entre eux a le temps de s'exprimer et de travailler sur les différents dossiers. D'autant que, dans le même temps, les membres du gouvernement, les juges et les procureurs sont des professionnels, ce qui rend la professionnalisation des députés d'autant plus urgente qu'ils ont besoin d'être plus crédibles aux yeux de leurs interlocuteurs.

De surcroît, la professionnalisation permettrait d'aller à l'encontre des abus des « assemblées de cadres » (官员代表大会, *guanyuan daibiao dahui*), et de promouvoir une forme

13 L'institut central d'étude sur le socialisme est l'école des partis démocratiques et non affiliés dans le cadre du travail de Front uni du PCC.

de séparation des pouvoirs. Aujourd'hui, la surreprésentation des fonctionnaires dans les assemblées de tous les échelons empêche celles-ci de mener à bien leur tâche de proposition et de supervision du travail du gouvernement. De même, les assemblées comptent un certain nombre d'entrepreneurs. Il s'agit de l'application de la volonté d'ouvrir le Parti aux capitalistes, afin que celui-ci ne représente plus que les ouvriers et les paysans. Mais, dans les faits, le statut de député permet aux entrepreneurs d'optimiser leurs profits et mène à une situation de concurrence inégale. Wang Zhanfang regrette que le nombre des députés et leur opposition majoritaire à la professionnalisation ne rende celle-ci très difficile. Il estime qu'il faudrait entre dix et vingt ans pour qu'elle devienne envisageable.

« Afin de donner un rôle croissant aux assemblées, la professionnalisation des députés constitue une étape préliminaire nécessaire. »

L'actuel projet de réforme des assemblées va dans le sens inverse, puisqu'il légalise la possibilité, pour les députés, de conserver un emploi en plus de leur charge publique. Selon Wang Ting, alors qu'il visait au départ une plus grande efficacité de l'assemblée en lui donnant des règles plus strictes de fonctionnement, ce texte apporte plutôt des restrictions au travail des députés. Il limite les pouvoirs des représentants en faveur de l'administration, comme le souligne Guo Daohui, célèbre juriste de l'université Qinghua, cité par Wang Ting. Le projet d'amendement réglemente l'exercice, par les députés, de leurs fonctions lorsqu'ils ne sont pas en session plénière. Au nom du fonctionnement collégial des assemblées défini par la Constitution, l'amendement fait des séances collectives, en petits groupes, la base des activités d'intersessions. Pour Wang Zhanyang, cette réforme, qui paraît insignifiante, pose la question de l'efficacité du travail des députés. Selon lui, la base du travail d'un député professionnel est individuelle. Les séances de travail de groupe sont trop discontinues et elles produisent moins de résultats que le travail individuel d'un député dans sa circonscription. En suggérant la suppression du travail individuel au lieu de l'encourager, le projet de réforme met en péril la qualité du travail parlementaire.

Cette préférence donnée au travail collectif pose aussi la question de la formation des groupes en charge du travail d'intersession. Il est proposé que chaque province soit divisée en zones, à chacune desquelles serait attribué un groupe constitué de députés des différents échelons de représentation locale[14]. Dans cette configuration, selon Wang Zhanyang, le poids des députés des échelons inférieurs s'accroîtrait au détriment des autres. Les députés des échelons supérieurs, qui représentent en théorie toute la province en question, seraient relégués à la zone du groupe auquel ils appartiennent, alors que les députés des échelons inférieurs seraient amenés, via leur groupe, à travailler sur une zone plus large que leur circonscription. Le rôle effectif des députés ne correspondrait alors plus à celui pour lequel ils ont été élus.

Au-delà de la question des activités d'intersession, en insistant sur la forme collective que doit prendre le travail des députés, le texte limite la possibilité, pour les députés, de développer un travail personnel appuyé par une équipe de travail (代表个人工作室, *daibiao geren gongzuoshi*). Or pour Wang, ce type de fonctionnement est par définition celui

14 L'auteur prend ici l'exemple des échelons territoriaux législatifs les plus bas : la municipalité, le district et le bourg.

d'une assemblée professionnelle, plus efficace et laissant davantage de marge de manœuvre aux députés.

En outre, la réforme limite les possibilités d'expression des assemblées. Les interventions, critiques, avis des députés doivent désormais être « concrets » (具体, *juti*), « concis » (简明, *jianming*), « fondés sur des preuves solides » (实事求是, *shishiqiushi*) et « pertinents » (改进工作, *gaijin gongzuo*). Or, ces limitations apportées à la prise de parole sont subjectives et potentiellement dangereuses car très faciles à utiliser pour disqualifier des propositions. Pour Wang Zhanyang, le risque est que ces conditions deviennent un moyen de censurer les assemblées. Au final, cette proposition d'amendement est, pour Wang, inconstitutionnelle : ces limites extraconstitutionnelles aux activités des assemblées n'étant pas proposées par l'ANP lors de sa session plénière annuelle mais seulement par son comité permanent. Selon Wang, ce dernier n'est en théorie qu'en charge de la législation quotidienne et ne peut proposer de telles réformes. Il s'agit d'un des points importants du débat autour de cette proposition d'amendement car les prérogatives du comité permanent de l'ANP dans ce domaine ne sont pas claires et les avis divergent.

Du point de vue de Wang Zhanyang, la limitation des pouvoirs des assemblées populaires est d'autant plus grave que la modernisation et la démocratisation de celles-ci est le passage obligé de toute réforme politique en Chine. Pour subsister, le PCC devrait se perfectionner et se réformer dans le sens d'une plus grande ouverture. La réforme des assemblées populaires pourrait servir à consolider le pouvoir du parti tout en accroissant celui du peuple. Elle est aisée à mettre en œuvre car elle ne manque pas de soutiens universitaires et politiques, et elle produirait des effets très importants en termes de démocratisation du régime. Il faudrait ainsi revenir à la lettre de la Constitution de 1982, qui prévoit des pouvoirs extrêmement étendus en faveur de l'ANP.

Tous les systèmes communistes ont une constitution instaurant des élections générales de l'appareil législatif, mais ce texte n'est jamais mis en œuvre. Il faut alors, selon Wang Zhanyang, prendre au sérieux la Constitution pour tendre vers un système qui combinerait l'élection populaire et le guidage par le Parti communiste. Cette élection serait alors un choix de personne et non de parti (« 选人不选党 », *xuan ren bu xuan dang*). Wang Zhanyang imagine un système où 70 % des sièges seraient réservés aux partis politiques reconnus (le PCC et les « partis démocratiques ») et 30 % aux candidats non affiliés. Au sein de ces 70 %, le PCC aurait l'assurance de disposer d'une majorité pour former un gouvernement et exercer son « guidage ». Il est ici intéressant de voir que les discussions autour de cette proposition d'amendement donnent de la consistance au débat sur la réforme politique en Chine, qui reste souvent très superficiel, et permettent de voir qu'il existe un espace d'échange possible sur ces questions extrêmement politisées.