



UNE JUSTICE AU SERVICE D'UN PARTI : L'ANOMALIE CHINOISE

La très longue marche vers l'État de droit

PAR MARIE HOLZMAN

Écrivain sinologue * – Universités de Paris III et Paris VII



La Chine étant de plus en plus associée à la communauté internationale, nombreux sont ses partenaires qui souhaiteraient la voir adopter un comportement juridique plus conforme aux mœurs internationales. Or il faut bien reconnaître qu'elle en est encore très loin.

Divers programmes d'échanges juridiques tentent bien d'élever

le niveau de la légalité en Chine dans tous les domaines ; des experts s'efforcent d'obtenir de ses dirigeants quelques accords sur des conditions élémentaires. Mais personne ne s'attend à ce que les progrès soient très rapides, des réticences diverses s'élevant à tous les échelons du pouvoir.

Ce sera donc probablement la mission du régime qui succédera à celui de la République populaire que de réconcilier, en Chine continentale les notions de légalité et de légitimité.

Quel est l'état du Droit en Chine populaire ? À en croire les juristes du monde entier, son évolution est intéressante, même si elle est lente et chaotique. La Chine s'ouvre au monde extérieur et

tente de s'intégrer activement dans le concert des nations. Elle demande à entrer dans l'Organisation Mondiale du Commerce et semble désireuse de se conformer aux règles du marché mondial. Pendant

(*) Marie Holzman est, entre autres ouvrages, l'auteur de : *Lin Xiling, l'indomptable* (biographie), Bayard Éditions, 1998 et de : *Avec les Chinois* (essai), Flammarion, 1981. Elle est coauteur avec Noël Mamère de : *Chine, on ne baillonne pas la lumière*, Ramsay, 1997 et traductrice de : *Lettres de prison* de Wei Jingsheng, Plon, 1988. Elle est responsable du DESS *Négociations commerciales internationales* Universités de Paris III et Paris VII.

DOSSIER CHINE

que la Chine fait des efforts notables pour donner de son système une allure acceptable pour l'ensemble de la planète, de plus en plus d'observateurs occidentaux surveillent attentivement cette évolution, ne serait-ce que pour préserver leurs intérêts commerciaux. Le lecteur espère sans doute que la réponse apportée le confortera dans son choix, s'il a déjà investi en Chine, ou dans sa décision, s'il l'envisage.

Mais il est impossible d'étudier une question de ce type sans la replacer dans un contexte beaucoup plus vaste, qui englobe à la fois le droit dans sa diversité, l'approche culturelle, les phénomènes de société, l'évolution récente de la situation économique, etc. Se contenter d'étudier l'évolution récente du droit des affaires en Chine serait trompeur. En effet, les lois se multiplient, le cadre juridique se renforce et pourtant, l'apparition d'un véritable État de droit en Chine se fait toujours attendre, ce qui a fait écrire à Jean-Pierre Cabestan que la Chine était un « *État de lois sans droit* » (1). Comment, dans ce cas, parvenir à faire la part des choses entre une évolution qui semble à première vue positive et une réalité qui se conforme si peu aux modèles culturels de l'Occident, tant par sa spécificité chinoise que par les travers bien connus d'un pays totalitaire ?

Si l'on demande au Chinois de la rue ce qu'il pense de l'état du droit dans son pays, il répond inmanquablement : « *Il n'y a pas de droit en Chine !* » entendant par là que le politique prend le pas sur la justice. De plus, la multiplication d'incidents sur la voie publique amène souvent l'État chinois à prendre des mesures répressives brutales peu conformes à l'application du droit tel que nous l'entendons (procès expéditifs, condamnations à mort exécutées dans les jours qui suivent la sentence, etc.). Même sans envisager une hypothèse aussi alarmiste que l'irruption de violents troubles

sociaux en Chine, une réflexion sur l'état du droit en Chine se doit de tenir compte de l'écart qui sépare actuellement la théorie de la pratique. Il s'agit donc ici de faire un état des lieux et de voir comment sont, ou ne sont pas, appliqués les principes.

Il nous semble également important de prendre en compte la façon dont s'applique le droit en Chine lorsque des étrangers sont concernés, mais aussi comment il s'applique lorsque les gens ordinaires sont concernés, car il est clair que le gouvernement tente par tous les moyens de rassurer les investisseurs étrangers en mettant en place une armada de lois concernant le commerce international, mais qu'il ne montre pas le même empressement à améliorer la protection des droits légitimes de ses propres citoyens. Il nous paraît difficilement concevable de voir cohabiter dans un même pays deux modes de fonctionnement différents, l'un pour les étrangers et l'autre pour les citoyens chinois. En cas de conflit avec une société étrangère, le naturel ne risque-t-il pas de revenir au galop ? Et dans ce cas, l'investisseur occidental saura-t-il se défendre contre un système arbitraire ? Peu probable !

LA PERSPECTIVE HISTORIQUE

Il est courant d'établir une comparaison entre la période de la Révolution culturelle et celle qui la suit, que l'on appellera l'ère des réformes, et qui a été ouverte par Deng Xiaoping à l'occasion de la troisième session plénière du XI^e congrès du Parti communiste chinois, en décembre 1978. Cette comparaison place bien évidemment la Chine d'aujourd'hui, et son système juridique, dans une lumière très positive, puisque la Chine maoïste ignorait superbement le droit, en subordonnant tout au politique et à la lutte des classes. Lorsque Deng Xiaoping ouvrit son grand chantier de modernisation de la Chine, il accorda une place prioritaire à la réhabilitation du droit. Avec les études de droit, les avocats, les revues spécialisées, tout un environnement qui avait complètement disparu, fut encouragé à revivre et à se développer. Alors que, durant les années cinquante, les dirigeants chinois avaient pris comme source d'inspiration les lois soviétiques et qu'ils avaient fait venir des professeurs de l'Université de Moscou pour former la première génération de juristes de la Chine nouvelle (2), cette fois-ci la source d'inspiration fut délibérément occidentale et l'on vit de nombreux étudiants chinois s'inscrire dans les facultés de Droit des universités européennes et américaines. C'est donc bien du côté des pays démocratiques et capitalistes que les Chinois sont partis chercher leur modèle pour leur système juridique, comme pour leur développement économique actuel.

L'organisation de la société chinoise étant pyramidale et patriarcale, l'empereur, le juge, le fonctionnaire peuvent être considérés comme de « bons pères de famille » qui, à ce titre, ne se réfèrent au droit « que pour des criminels incorrigibles et pour des étrangers et autres barbares ».





OPACITÉS INSTITUTIONNELLES

Quid de la vision traditionnelle du droit chinois ? Celle-là semble être pour le moment reléguée à l'arrière-plan, ou en tout cas gardée à l'abri des regards inquisiteurs des Occidentaux.

L'organisation de la société chinoise étant pyramidale et patriarcale, l'empereur, le juge, le fonctionnaire peuvent être considérés comme de « bons pères de famille » qui, à ce titre ne se réfèrent au droit « *que pour des criminels incorrigibles* » (puisque le droit n'existait en Chine que sous une forme essentiellement pénale) « ... *et pour des étrangers et autres barbares* », comme le rappelle judicieusement Norbert Rouland (3). Ce dernier ajoute : « *La conception traditionnelle du droit en Chine possède des traits indiscutablement spécifiques. Car, dès les origines, le droit occidental est défini par les juristes romains comme lié à un idéal de justice, la loi désignant les actes à caractère législatif passés par les différents organes habilités à le faire. Or il faut bien constater qu'au cours de sa très longue histoire, la Chine n'a jamais relié le droit à ces valeurs, assurées par d'autres ordres normatifs. Elle n'en a connu qu'une forme répressive, issue du pouvoir des gouvernants* ».

À l'opposé de la tradition des Légistes, qui se constitua en école avec Han Feizi au III^e siècle avant notre ère, les confucéens préférèrent fonder l'ordre social sur la vertu plutôt que sur les châtements mais, au bout du compte, leur conception de la loi (*fa*) reste identique, c'est-à-dire répressive, le citoyen n'ayant, vis-à-vis de l'État que des devoirs et non des droits.

Il n'est donc pas tout à fait surprenant que la Chine communiste ait facilement adhéré à la doctrine marxiste pour laquelle le droit n'est qu'un instrument entre les mains des classes dirigeantes.

1978 : L'OUVERTURE SUR LE MONDE

Lourdement chargée par cette double tradition, la Chine abordait l'entrée dans la modernité avec le retour de Deng Xiaoping qui devait marquer, en apparence du moins, un changement de cap radical.

Essentiellement soucieux de rassurer les investisseurs étrangers quant au bon fonctionnement des institutions chinoises, Deng s'empressa de montrer qu'il s'éloignait des méthodes maoïstes, utopiques et dangereuses. Dès 1978, il fixa l'ordre des priorités : il fallait d'abord mettre en place un droit pénal, puis les droits civil et économique, enfin le droit administratif. L'année suivante, le droit pénal et la procédure furent codifiés. Le droit des relations économiques avec les étrangers est évidemment le plus développé, suivi de près par les droits civil et économique internes. Chaque année qui passe voit naître de nouvelles lois : 1982, la loi sur les marques ; 1984, la loi sur les brevets ;

1985, la loi sur les contrats économiques avec l'étranger ; 1990, la loi sur les entreprises mixtes à capitaux chinois et étrangers. On notera qu'il aura fallu plus de dix ans de pratique avant que cette dernière loi ne soit adoptée, les Zones Économiques Spéciales (ZES) ayant, en effet, été lancées dès 1979 pour permettre la création et le développement des entreprises à capitaux mixtes. Il est vrai que ce sont essentiellement les Chinois d'outre-mer, plus habitués aux pratiques chinoises, puis les patrons taiwanais et sud-coréens, qui se sont saisis les premiers des opportunités que leur offraient ces ZES.

L'ouverture des ZES a joué un rôle déterminant dans la croissance économique rapide du pays durant ces vingt dernières années, permettant notamment l'importation massive de capitaux étrangers à l'intérieur du pays. Dans le contexte de crise financière que traverse l'Asie orientale, le souci actuel du gouvernement chinois est d'éviter une diminution trop rapide de ces investissements, et notamment des investissements en provenance de Taïwan.

Dans le but manifeste de rassurer les « compatriotes », selon la formule consacrée, le gouvernement est conscient de la nécessité d'améliorer la protection juridique des hommes d'affaires et la Cour suprême de Pékin vient d'émettre une série de règlements exigeant, entre autres, des instances judiciaires en Chine d'exécuter les verdicts prononcés devant des tribunaux à Taïwan (4). D'après ces règlements, Pékin acceptera toutes les décisions juridiques de droit civil prononcées par des tribunaux à Taïwan et concernant des ressortissants de Chine populaire ou de Taïwan.

Il s'agit essentiellement de conflits concernant des disputes d'ordre familial, des questions d'héritage, ou des conflits d'ordre commercial. Commentant ces nouvelles réglementations, Tang Dehua, Vice-président de la Cour Suprême, a déclaré qu'elles étaient nécessaires pour protéger les « *intérêts des compatriotes de Taïwan* ». Néanmoins, il s'est empressé d'ajouter que les autorités continentales se réservaient le droit de déclarer inapplicable un verdict « *dans certaines circonstances* ».

(1) Article publié dans « La Chine après Deng », *Tiers-Monde*, Tome XXXVII, n° 147, juillet-septembre 1996.

(2) Lire à ce sujet la biographie de Lin Xiling, rédigée par Marie Holzman, parue sous le titre de *L'Indomptable*, Bayard éditions, Paris, mars 1998.

(3) « La doctrine juridique chinoise et les droits de l'homme », article de Norbert Rouland, professeur à l'Université d'Aix-Marseille III, paru le 30 avril 1998 dans la *Revue Universelle des droits de l'Homme*, vol. 10, n°12, pp. 1-26.

(4) *International Herald Tribune*, 27 mai 1998.

DES JUGES ET DES TRIBUNAUX INCOMPÉTENTS

Même si la répression qui suivit le mouvement démocratique de 1989 envoya en prison ou en exil l'élite des penseurs réformistes de l'équipe de l'ancien Secrétaire général du Parti communiste, Zhao Ziyang, le train des réformes ne s'arrêta pas pour autant. La mise en place du droit administratif prit son essor à partir de 1990. La loi sur la procédure administrative de 1990 permit pour la première fois d'attaquer l'action de l'administration devant les tribunaux et ouvrit la voie à de nombreux procès d'un type nouveau qui firent la une des journaux chinois pendant plusieurs années. De plus, le nombre des avocats, qui était de 41 000 en 1990 est passé à 90 000 en 1996. Ces derniers, qualifiés de « *travailleurs juridiques d'État* » jusqu'en 1997, sont maintenant appelés des « *professionnels du droit* ».

Petit à petit, la population chinoise s'empare des possibilités qui lui sont données et le nombre des procès est en progression constante. Une comparaison entre les années 1990 et 1996 (5) est à ce sujet très éclairante :

Catégories	1990	1996
Criminel	459 656	618 820
Civil	1 851 897	3 093 995
Conflits économiques	588 143	1 519 793
Conflits avec l'administration	13 006	79 966
TOTAL	2 916 774	5 312 580

Dans la catégorie « *conflits économiques* », il faut inclure un certain nombre de procès d'un type particulier, qui ne sont reconnus que par les Cours américaines et chinoises, depuis 1991, et qui portent le nom anglais de « *class-action suit* ». Ces procès, dont l'issue intéresse un groupe et non une collection d'individus, se multiplient à l'heure actuelle. Le journaliste Bay Fang cite dans son enquête le cas d'éleveurs de canards qui ont retrouvé quelques milliers de volatiles morts sur les rives de leur mare, suite au déversement par des distilleries de produits chimiques particulièrement dangereux dans une rivière en amont du district de Pizhou, dans la province du Jiangsu. Des éleveurs de canards, de carpes et autres produits aquatiques se sont associés en 1994 pour porter leur cas devant les tribunaux. Le jugement a été rendu en 1996 en faveur des victimes, mais, en mars 1998, les entreprises condamnées à verser une compen-

sation de plus de 90 000 U.S.\$ étaient toujours en procédure d'appel. Le commentaire de Wang Canfa, l'avocat des plaignants, est éclairant : « *Le salaire des juges est attribué par les gouvernements locaux. Si le gouvernement veut protéger les usines, les tribunaux obéiront* ».

De plus, rares sont les juges qui aient obtenu un quelconque diplôme, sans parler d'avoir suivi des études de droit. La plupart ont été choisis par les gouvernements locaux ou provinciaux parmi des militaires démobilisés ou des cadres du parti d'un certain âge, après obtention de l'approbation des représentants du parti communiste à l'échelon concerné. Comme ils sont également payés par les instances locales, les juges tendent naturellement à favoriser les intérêts de leur employeur, affaiblissant d'autant l'impact des lois nationales. Il est donc pratiquement impossible d'obtenir l'exécution d'un jugement si celui-ci a été prononcé dans une ville ou une province différente du lieu où la sentence devra être exécutée, ou le dédommagement versé.

Un personnage intéressant, Cao Siyuan, tente d'influer sur cet état de fait. M. Cao, qui était autrefois fonctionnaire et proche conseiller des instances gouvernementales, a en effet choisi de créer un institut de recherches indépendant et autofinancé lorsqu'il s'est rendu compte du fait que le projet qui lui tenait à cœur, l'adoption par l'Assemblée Nationale Populaire d'une loi sur les faillites, ne serait pas adopté sans que d'énergiques pressions soient exercées de l'extérieur du système. Proposée pour la première fois en 1986, cette loi n'a en effet été adoptée qu'en 1996, alors que les réformes économiques urbaines furent lancées dès 1984, provoquant, de fait, la mise en faillite de nombreuses entreprises chinoises. Maintenant que M. Cao s'estime satisfait du résultat obtenu par ses multiples publications, campagnes de sensibilisation et autres interventions télévisuelles, ce libéral convaincu et militant concentre son inépuisable énergie sur un nouveau défi : la création, en Chine, de tribunaux qui dépendraient directement de Pékin et dont l'autorité dépasserait celle des instances provinciales. Comme tous ceux qui travaillent en Chine, Cao Siyuan a constaté de nombreux phénomènes de délocalisation à l'intérieur du pays, les usines de Pékin faisant appel à des sous-traitants basés dans différentes provinces de Chine, des chaînes de distribution ouvrant des magasins dans diverses villes du pays, etc. Mais les poussées centripètes sont telles à l'heure actuelle que la Chine ressemble parfois beaucoup plus à un continent occupé par divers états souverains qu'à un pays doté d'un gouvernement centralisé. La nécessité d'inventer de nouvelles structures juridiques au niveau national s'impose, en attendant le jour, apparemment encore lointain, où la justice pourra assumer ses responsabilités, en dehors de toute interaction politique.

Par ailleurs, le code administratif est très peu développé. Comme les lois sont rédigées en



OPACITÉS INSTITUTIONNELLES

du P.C.C. ». Il désavoue en cela clairement Qiao Shi et ses amis qui poussaient depuis plusieurs années pour que la Constitution et le droit prennent le pas sur le Parti.

Pourtant, dans la sphère politique, les revendications se font de plus en plus précises et la soudaine sortie du silence de Bao Tong (7) a fait l'effet d'un pavé dans la mare. Durant les années quatre-vingt, Bao Tong, âgé aujourd'hui de 65 ans, était le plus puissant conseiller politique du parti communiste chinois, puisque c'est lui qui dirigeait le cabinet du Secrétaire général Zhao Ziyang, écrivait ses discours et concevait ses propositions réformistes, jusqu'à ce que le mouvement démocratique de la place Tian'anmen se termine dans le sang durant la nuit du 3 au 4 juin 1989. Brusquement désigné comme bouc émissaire au lendemain de la répression, jeté en prison, Bao Tong ne fut pourtant expulsé du parti et jugé qu'en 1992. Condamné alors à sept ans de réclusion assortis de deux ans de privation de droits civiques, il ne put pourtant rentrer chez lui que huit ans après son arrestation, les autorités l'ayant gardé au secret durant toute l'année 1996.

Cette succession d'anomalies l'a manifestement libéré de tout scrupule car les propos qu'il a tenus à Pékin devant des journalistes américains, à la veille du neuvième anniversaire du massacre, sont dénués de toute ambiguïté. Dans cet interview, M. Bao a reproché au parti communiste d'avoir envisagé d'entreprendre des réformes économiques sans mettre en place au préalable d'importantes réformes politiques. Il a dit que le parti aurait dû s'engager dans la voie du changement politique dès l'époque du mouvement démocratique de 1979. Au lieu de ça, a-t-il affirmé, Deng Xiaoping utilisa ce mouvement pour écraser ses rivaux conservateurs, puis se retourna contre lui et fit jeter en prison son plus célèbre porte-parole, Wei Jingsheng (8) « *Cela a été la plus amère leçon de 1989 : j'étais très actif pour pousser les réformes politiques. Mais j'aurais dû commencer beaucoup plus tôt. Nous aurions dû mettre ce chantier en route dès l'arrestation de la Bande des Quatre (9), dès l'apparition du Mur de la Démocratie (10)* ». Bao Tong pense que cette

Au cours de sa très longue histoire, la Chine n'a jamais relié le droit à un idéal de justice. Elle n'en a connu qu'une forme répressive, issue du pouvoir des gouvernants.



termes généraux, les bureaux chargés de les faire appliquer tendent à rédiger les modalités d'application et les décrets de telle sorte qu'elles n'iront pas à l'encontre de leur juridiction interne et ne mettront pas leurs prérogatives en péril. Mais, pire encore, comme l'a expliqué Stanley Lubman, professeur à la Stanford Law School et spécialiste du droit chinois (6) : « *les bureaucrates ayant le pouvoir ultime d'interpréter leurs propres règles, les Cours n'ont pas un statut supérieur à ceux des agences administratives. Comme le parti communiste chinois se place au-dessus des Cours comme des agences, il en résulte un réseau de règles et de comportements qui sont aussi désordonnés qu'opaques. Bien que la Chine ait fait quelques progrès en établissant des critères légaux concernant le comportement des administrations et en accordant le droit aux parties lésées, chinoises ou étrangères, d'intenter un procès contre des fonctionnaires qui violeraient la loi, le système reste encore à l'état embryonnaire et incomplet. Il n'est, par exemple, toujours pas possible de poursuivre un bureau gouvernemental pour abus de pouvoir. Dans le vide juridique créé par l'impossibilité pour les organes judiciaires, nationaux et locaux, d'exercer leur pouvoir, les abus de pouvoir bureaucratique sont monnaie courante* ».

MONTÉE DES REVENDICATIONS DÉMOCRATIQUES

Malgré tout, la situation a considérablement évolué depuis 1978 et la fin de la Révolution culturelle, mais la question reste posée de l'impact réel d'un système juridique qui reste subordonné aux volontés des politiques. Alors que l'ancien président de l'Assemblée nationale populaire (A.N.P.), Qiao Shi, tenait encore en 1997 des discours qui pouvaient être considérés comme libéraux, Li Peng, lors de sa première allocution importante en tant que nouveau président de l'A.N.P., le 29 avril 1998, a entonné les grands refrains conservateurs concernant la suprématie du parti, le respect dû à la doctrine marxiste, etc. tout en précisant que « *par définition, les lois chinoises constituent l'expression de la ligne, des objectifs et des politiques*

(5) Ces chiffres sont issus d'une enquête de Bay Fang réalisée en Chine et publiée dans la *Far Eastern Economic Review* du 19 mars 1998.

(6) Voir l'article de Stanley Lubman du 7 septembre 1998 paru dans le *Los Angeles Times*.

(7) *International Herald Tribune* du 3 juin 1998, sous la plume de Steven Mufson et John Pomfret.

(8) Voir à ce sujet les *Lettres de prison* de Wei Jingsheng, publiées chez Plon, Paris, mars 1998.

(9) Un mois après la mort de Mao Zedong, le 9 septembre 1976, sa veuve, Jiang Qing, et ses trois acolytes sont arrêtés puis condamnés à de lourdes peines de prison.

(10) Le premier « printemps de Pékin » se déroule, entre l'automne 1978 et le printemps 1979, autour d'un mur rapidement surnommé Mur de la Démocratie.

erreur politique a provoqué l'apparition d'un pays doté d'un système juridique déficient qui court le risque de répéter les erreurs de la Révolution culturelle, durant laquelle des millions de personnes ont trouvé la mort, et du massacre de la place Tian'anmen.

Cohérent dans son raisonnement, Bao Tong réclame l'adoption d'un système démocratique dans lequel plusieurs partis pourraient rivaliser pour gagner l'adhésion des citoyens. En attendant, il insiste sur la nécessité de permettre au moins la liberté d'opinion au sein du parti dès à présent. Ces revendications lui ont attiré les foudres des autorités puisque, dès le lendemain de la parution de l'interview dans la presse américaine, la police de Pékin a enjoint à Bao Tong de « *ne plus s'adresser à des journalistes étrangers* » (11).

Un tel esprit de contestation de la part de quelqu'un qui est entré au parti durant la période héroïque des années quarante, et qui a passé toute sa vie à son service, prouve à quel point la nécessité d'une évolution rapide apparaît comme indispensable à de nombreux membres influents au sein des instances dirigeantes chinoises. Cette constatation survient quelques mois après la parution en Occident d'un manifeste signé par une quarantaine de responsables politiques de haut niveau, qui se rassemblent derrière le nom de Fang Jue (12). Dans ce manifeste, d'une vingtaine de pages, les signataires ont repris la plupart des idées les plus progressistes des dissidents chinois établis à l'étranger et notamment l'exigence de la séparation du Parti et du gouvernement dans le système politique. Ils exigent, en particulier, que soit pris « *comme point de départ le suffrage universel des députés populaires, la liberté de la presse et d'associations et la séparation du Parti et du gouvernement, l'élargissement du processus démocratique, jusqu'à ce qu'on parvienne à une structure correspondant aux besoins d'un État moderne, y compris dans ses soubassements législatif et exécutif. Il faut parvenir à laisser cohabiter plusieurs partis, à l'élection des dirigeants du pays par le public, au contrôle de l'armée par l'État et à l'indépendance totale du système judiciaire* ».

En l'absence d'un gouvernement légitimement élu et reconnu par ses administrés, les années de profondes mutations économiques qui se profilent avec la « *privatisation* », ou mise en actions, des entreprises d'État, et avec l'élagage des instances administratives mises en route par le Premier Ministre Zhu Rongji, risquent de déboucher sur un malaise social profond dont personne ne peut évaluer l'impact avec certitude. La situation la plus alarmante à l'heure actuelle est celle des entreprises d'État en faillite, qui mettent leurs ouvriers au chômage réel ou déguisé, en cessant de verser les salaires et en n'assurant plus aucune prestation sociale. Dans de nombreuses villes, selon des témoignages émanant de diverses provinces (Shandong, Sichuan, Liaoning...) le taux de chômage dans la population active des villes frôle déjà

souvent les 30 %. Déjà, en 1997, la revue de Hong-Kong *Far Eastern Economic Review* (13) signalait que le nombre des conflits sociaux (26 000) avait augmenté de 59 % au cours du premier semestre par rapport à la même période en 1996. Cette progression inquiétante ne date pas d'hier :

en 1993, les conflits sociaux avaient augmenté de 51 % par rapport à 1992. En 1994, de 54 % par rapport à 1993, et en 1995, de 74 % par rapport à 1994 (14).

Pour *Asia Monitor Resource Center* (AMRC), l'origine du mal vient du fait que les ouvriers n'ont aucune instance vers laquelle se tourner en cas de conflit, pour la bonne raison que le syndicat officiel, le *All-China Federation of Trade Unions* (ACFTU) est strictement aux ordres du parti et défend les intérêts de celui-ci contre ceux des ouvriers. De fait, la plupart des chefs de cellule syndicale détiennent également des postes de directeur ou de vice-directeur au sein des usines dont il sont censés défendre les ouvriers ! Quant à ceux qui tentent d'organiser les ouvriers dans des structures autonomes, ils tombent généralement sous le coup de l'accusation de « *tentative de subversion* ».

On compte de plus en plus difficilement le nombre de grèves et d'incidents violents. En mars 1997, c'est la mairie de Nanchong (province du Sichuan) qui a été encerclée par 20 000 ouvriers durant plus de trente heures. Les émeutiers réclamaient des arriérés de salaires de six mois. Le gouvernement a fini par intervenir et demander à la Banque Industrielle et Commerciale de Chine de prêter l'argent nécessaire, allant, en cela, à l'encontre de la politique qu'il affiche lui-même, notamment le désengagement des entreprises non rentables.

En juillet 1997, une manifestation de 100 000 ouvriers de Mianyang, au Sichuan, a provoqué des centaines de blessés. À Taiyuan, au Shanxi, on a appris en novembre 1996 le déroulement de manifestations d'ouvriers qui étaient restés dix mois sans qu'aucun salaire ne leur soit versé. Outre les arriérés de salaires non réglés, les retraites non versées et les mises au chômage sans



(11) Dépêche de *Associated Press* publiée dans *International Herald Tribune*, 5 juin 1998.

(12) De larges extraits de la traduction de ce manifeste sont parus en français dans *le Figaro* du 10 janvier 1998. Le passage ci-dessus s'inspire du texte original en chinois, tel qu'il est parvenu aux États-Unis dans sa première version.

(13) *Far Eastern Economic Review* du 4 septembre 1997.

(14) Chiffres cités dans un rapport intitulé « *At what price ? Workers in China* », établi par *Asia Monitor Resource Center* (AMRC), Hong Kong, 1997.



OPACITÉS INSTITUTIONNELLES

compensation, ce qui semble particulièrement irriter la population chinoise est l'émergence d'une classe de nouveaux riches issue, dans sa grande majorité, des rangs du parti communiste chinois et qui constitue une espèce de forteresse inattaquable.

LA CORRUPTION : UN MAL INCURABLE ?

Qu'il y ait des citoyens qui réussissent mieux que d'autres est une idée qui n'a jamais choqué les Chinois, car, comme les Américains, ils respectent la réussite sociale, comme on peut s'en rendre compte à l'évidence dans la société de Hong-Kong, où les balayeurs des rues vivent en harmonie avec les plus riches milliardaires de la planète. La situation inégalitaire actuelle gêne la population parce que l'origine des richesses est trop souvent inique, basée, comme l'explosion indonésienne l'a révélé pour cet autre pays asiatique, sur des relations malsaines entre une classe privilégiée et l'État, un réseau de familles trop proches du pouvoir, le manque de transparence et la corruption.

Une ritournelle, qui revient souvent dans la presse et sur les lèvres de la population, compare la classe des nouveaux riches à un arc-en-ciel : le rouge (communiste) désigne les membres du parti, le jaune (cette couleur est associée à l'idée de pornographie) désigne les réseaux de prostitution et le trafic des cassettes pornographiques, le bleu (allusion au costume bleu de la police) désigne les percepteurs d'impôts sous toutes leurs formes (douanes nationales, locales, taxes, etc.), le blanc (comme on dit chez nous « la blanche » ou « la poudre ») recouvre les trafics de drogue et le noir (« société secrète » se dit en chinois « société noire ») englobe les diverses triades, groupes clandestins et autres gangs.

Pour tenter de remédier à cette situation gravement délabrée, le gouvernement voudrait mettre en place diverses pratiques pour endiguer le mécontentement populaire. La dénonciation dans la presse de la corruption est un leitmotiv tellement banal que plus personne n'y prête plus attention. En revanche, lorsque, dans la presse locale on voit apparaître des instructions émanant du Comité provincial du parti communiste, on peut se dire que l'avertissement est un peu plus sérieux.

En janvier 1998, le *Quotidien du Qinghai* (15) a publié des décrets interdisant « la collecte anarchique d'impôts, d'amendes et les donations de la part des entreprises ». Les nouvelles mesures interdisent aussi des pratiques telles que les « taxes fantaisistes », le « fait de forcer les entreprises à accepter de rendre certains services », le fait, de la part des administrations, de « transformer un service dû en un travail payant », et d'imposer au per-

sonnel des entreprises de « participer à des stages de formation, des tests, des inspections, des consultations, des séminaires universitaires et des évaluations techniques ». On peut imaginer le stress du chef d'entreprise chinois lorsqu'on lit une telle liste de corvées incontournables. Il était souligné dans l'article que cela « alourdissait le fardeau des entreprises » tout en « dégradant sérieusement les relations entre le gouvernement, le parti et le peuple ».

Par delà les coups de poing tapés sur la table par les gouvernements locaux – mais sont-ils suivis d'effet ? –, l'État tente d'instaurer des systèmes d'élections directes, à la campagne et dans les entreprises. Conscient de son impuissance grandissante, le gouvernement chinois est en fait contraint de créer de nouveaux pouvoirs dont il espère qu'ils contribueront à établir la stabilité sociale. C'est ainsi que plus de 2 300 patrons d'usines d'État ont été démis de leurs fonctions dans la province du Liaoning au cours de l'année 1998, faute d'avoir obtenu les 60 % de votes ouvriers leur permettant de se maintenir dans leurs fonctions.

Le quotidien de langue anglaise *China Daily* (16) précise que la province du Liaoning est pionnière dans le domaine des réformes et notamment dans l'évaluation des dirigeants. De janvier à avril, 15 000 entreprises d'État de la province ont procédé à des « évaluations démocratiques » de leurs dirigeants au cours de conférences organisées par les délégués du personnel. Un officiel au niveau de la province pense que ce genre d'action est « l'élément moteur qui rendra son dynamisme au secteur d'État ». En 1997, la province du Shanxi avait déjà appliqué cette même méthode pour sélectionner les directeurs de 192 entreprises d'État (17).

Par ailleurs, afin de limiter l'accroissement des disparités au sein de la société, l'État a annoncé, à la fin du mois de mai 1998, la création imminente d'un impôt sur l'héritage, dont la cible est évidemment la classe des nouveaux riches qui est en train de faire son apparition en Chine. Selon le journal hebdomadaire *China Daily Business Weekly* (18) le système d'impôt proposé, qui se décompose en une taxe évoluant sur une échelle de un à cinq, s'inspire de celui des pays développés, en ce sens qu'il encourage les donations privées aux institutions scientifiques et pédagogiques en proposant des exemptions d'impôt. Mais toutes ces mesures

(15) Cité par la *Far Eastern Economic Review* Odu 29 janvier 1998.

(16) Cité par le magazine *Huaxia Wenzhai* du 27 mai 1998.

(17) *Far Eastern Economic Review* du 18 décembre 1997.

(18) Cité par *Huaxia Wenzhai* du 3 juin 1998.



pourront-elles être suivies d'effet et ne resteront-elles pas lettre morte ? Chacun sait que la plupart des Chinois qui se lancent dans le commerce privé sont payés en liquide et ne déclarent pas l'essentiel de leurs revenus. Comment, dans ce cas, prélever des impôts de façon juste ?

LE COPYRIGHT : UNE GUERRE SINO-AMERICAINE

La question du respect des marques et de la propriété intellectuelle est un bon exemple de l'écart qui persiste entre les intentions déclarées et les faits. Depuis le début des années 1990, les États-Unis ont multiplié les efforts pour parvenir à faire respecter par la Chine le principe de propriété intellectuelle. L'année 1996 avait vu une bataille particulièrement sérieuse, les Américains menaçant les Chinois de toutes sortes de sanctions s'ils n'acceptaient pas de signer un nouvel accord avec eux. La Chine avait, en effet, ratifié la Convention d'Union de Paris en 1985, et l'Arrangement de Madrid en 1989, puis deux accords bilatéraux avec les États-Unis, en 1995 et 1996. Depuis le 1^{er} octobre 1995, l'administration des Douanes chinoises a le pouvoir de mener des investigations, de rassembler des preuves et de saisir les produits contrefaits, ce qui fait que désormais les sociétés étrangères ont le droit de demander officiellement la coopération de cette administration. En effet, les entreprises étrangères qui tentent de développer la vente d'un produit sur le marché chinois ont souvent la mauvaise surprise de découvrir quelques mois, voire quelques semaines après la mise en vente de leur produit, des copies conformes vendues moins cher, quoique souvent de bien plus mauvaise qualité.

Cette situation de concurrence déloyale a provoqué bien des déboires.



L'ancien Directeur Général de Saint-Gobain en Chine a raconté au cours d'une conférence publique comment des pièces usinées fabriquées en Chine avaient été très rapidement copiées puis distribuées illégalement, notamment dans la province du Shandong. Il avait envisagé d'engager une procédure à Pékin lorsque ses amis chinois l'en avaient dissuadé, soulignant que cette initiative ne produirait pas de résultat avant de nombreuses années et l'encourageant à plutôt s'adresser directement au gouverneur de la province du Shandong. Il choisit donc cette démarche et avoua qu'il avait payé les services d'un certain nombre de fonctionnaires afin que ceux-ci mènent une enquête discrète. L'enquête avait démontré l'existence d'un réseau qui ressemblait, en tout point, à un réseau de distribution de la drogue, en ce sens que chaque revendeur n'avait de contact qu'avec un seul individu qui venait le fournir en pièces mais ne savait absolument pas quelle était l'entreprise qui se cachait derrière ce trafic. Au bout de quelques mois et sans doute quelques règlements de comptes efficaces, les autorités du Shandong vinrent à bout du réseau de contrefaçon et l'affaire fut étouffée.

La société Louis Vuitton Malletier illustre de la même façon les progrès et les difficultés de la lutte contre la contrefaçon. Cette société a, en effet, entrepris un certain nombre de démarches en Chine, dès 1993, aboutissant à une quinzaine de décisions par an en 1994 et 1995 (19) condamnant les contrefacteurs à des amendes et à l'interdiction de vente.

Malgré ces mesures répressives, quelque 5 500 articles ont été saisis en 1996, notamment à Pékin, Shanghai, Shenzhen et Canton. Comme le souligne Yves Dolais : « *Si le contrefacteur d'une marque étrangère est une entreprise d'État, il sera extrêmement difficile de persuader les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi de prendre les mesures nécessaires pour arrêter les contrefaçons. Les quelques fermetures d'usine ou descentes de police ont un caractère plus spectaculaire qu'efficace. La lutte contre la contrefaçon devient aujourd'hui un business, dans un contexte de corruption généralisée* ».

Depuis la signature de l'accord sino-américain, en mai 1996, la valeur des produits piratés est passée d'environ 2,3 milliards de dollars en 1996 à 2,8 milliards de dollars en 1997, d'après l'Alliance Internationale sur la Propriété Intellectuelle. On ne peut pas dire que la Chine n'ait pas tenté de respecter ses engagements : depuis mai 1996, les autorités chinoises affirment qu'elle ont ordonné la fermeture d'une trentaine d'usines capables de fabriquer des disques vidéos, compacts ou CD-ROMs. La plupart de ces usines étaient établies dans la province du Guangdong et elles n'ont eu qu'à passer la frontière pour s'installer à Macao ou à Hong Kong, où, d'après les représentants des chambres industrielles de ces deux régions, le nombre d'ateliers de fabrication de disques CD et CD-Roms est passé de zéro à plus de cent en moins



OPACITÉS INSTITUTIONNELLES

de deux ans pour la seule ville de Macao (20).

Les chefs d'entreprise chinois commencent à être confrontés au problème de la piraterie et cherchent des solutions pour le contourner. D'après Howard Wang (21), qui dirige une entreprise d'informatique à Shanghai, 70 % des logiciels utilisés en Chine sont piratés. Cet entrepreneur, qui a choisi de retourner s'établir en Chine après avoir obtenu le titre de Docteur ès Sciences aux États-Unis, a décidé de



lutter contre ce piratage en créant des ordinateurs avec logiciels intégrés, espérant ainsi augmenter les parts de marché qu'il estime lui revenir légitimement, même si cela diminuera le profit à l'unité.

Plus significative encore est l'information rapportée par Steven Mufson (22), correspondant en Chine du *Washington Post*, selon laquelle des copies piratées du magazine scientifique *Chemical Abstracts* se trouvent en bonne place dans les bibliothèques des universités, des instituts de recherche scientifique ainsi que des laboratoires de l'industrie pétrochimique, qui sont, comme on s'en doute, tous gérés par l'État. Pourtant la revue n'est théoriquement adressée qu'à neuf abonnés réguliers. Pour un pays qui comprend plus d'un million trois cent mille scientifiques, quelques douzaines d'universités importantes et de multiples entreprises dans l'industrie chimique, c'est peu ! Bart Fisher, l'avocat américain représentant son client, American Chemical Society, affirme que le gouvernement chinois est directement responsable de cette situation en violation flagrante de l'accord signé.

LA DIMENSION INTERNATIONALE

Indissociable de l'ensemble de l'évolution de la société chinoise, le droit en Chine est une question qui préoccupe tous les esprits : les dirigeants communistes, conscients du fait que le non respect du droit risque d'entraîner une perte de crédibilité de leur pays aux yeux du monde entier comme de leurs propres concitoyens, et les pays démocratiques, qui ont pour la plupart renoncé à faire directement pression sur le gouvernement chinois en ne soutenant plus une résolution annuelle condamnant la Chine devant la Commission des droits de l'Homme de l'ONU pour ses violations en la matière, et qui se sont reconvertis dans la coopération juridique en participant à des projets de formation dans le domaine juridique. De plus en plus,

la Chine essaye de parfaire son image en se pliant au jeu des signatures de conventions internationales et des « gestes » diplomatiques. La libération, en novembre 1997, de son plus célèbre dissident, Wei Jingsheng, puis, en avril 1998, du leader étudiant des manifestations de la place Tian'anmen, Wang Dan, font partie de ces gestes destinés essentiellement à aplanir les aspérités des relations sino-américaines.

L'annonce de la signature par la Chine du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, puis la signature, plus significative encore, en octobre 1998, du Pacte international sur les droits civils et politiques, sont à prendre avec la même précaution : la Chine a, en effet, l'intention d'associer son ralliement à ces textes fondamentaux de l'ONU de « réserves » qui les videront quasiment de sens. Par ailleurs, le dissident Wei Jingsheng répète sans se lasser, devant les caméras et les dirigeants occidentaux, combien il doute de la volonté des dirigeants chinois de tenir leurs engagements « dans la mesure où ils ne respectent pas leurs propres lois » (24). Bien placé pour s'exprimer sur cette question, Wei Jingsheng a témoigné des sévices dont il a été la victime, à de nombreuses reprises, au cours de son séjour de dix-huit ans dans les prisons chinoises, alors que la Chine a ratifié la Convention internationale contre la torture depuis 1988.

Dans le souci de s'attirer les bonnes grâces des gouvernements occidentaux, l'Assemblée Nationale Populaire a entériné une révision de la Constitution entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Parce qu'elle faisait trop souvent tiquer les observateurs étrangers, l'ancienne appellation de « crime contre-révolutionnaire » a été supprimée et la présomption d'innocence est doré-

La plupart des Chinois qui se lancent dans le commerce privé sont payés en liquide et ne déclarent pas l'essentiel de leurs revenus. Comment, dans ce cas, prélever des impôts de façon juste ?

(19) Colloque *Objectif Export*, qui s'est tenu à la Porte de Versailles, à Paris, le 28 mars 1997.

(20) Ces informations proviennent d'un exposé de M. Michel Rames, société Louis Vuitton Malletier, prononcé au cours d'un colloque qui s'est déroulé le 2 avril 1997. Elles ont été reprises par Yves Dolais, spécialiste du droit chinois, Doyen de la Faculté de Droit d'Angers, dans la *Gazette du Palais* du 14 décembre 1997. Il s'agit d'un numéro spécial entièrement consacré à l'évolution récente du droit en Chine, qui donne un aperçu très complet (quoiqu'un peu trop officiel) de la question.

(21) Ces informations sont citées, entre autres, par Steven Mufson, dans un article du 28 mars 1998, *International Herald Tribune*.

(22) *Far Eastern Economic Review* du 4 septembre 1997.

(23) *Ibid.*

(24) Articles dans *le Monde et Libération* du 8 avril 1998.

Depuis le 1^{er} octobre 1995, l'administration des Douanes chinoises a le pouvoir de mener des investigations, de rassembler des preuves et de saisir les produits contrefaits, ce qui fait que désormais, les sociétés étrangères ont le droit de demander officiellement la coopération de cette administration.

(Saisie de cigarettes de contrebande)

navant reconnue, jusqu'à preuve du contraire. Il était par ailleurs devenu difficile de maintenir le concept de « *contre-révolutionnaire* » à partir du moment où Hong-Kong allait retourner à la Chine. En effet, qu'est-ce qui devient « *contre-révolutionnaire* » dès lors qu'on déclare accepter qu'il y ait « *un pays et deux systèmes* », pour reprendre la formule de Deng Xiaoping ? Il est admis qu'une partie de la population vit dans un système capitaliste, avec un certain nombre de libertés démocratiques, et que le reste de la population doit se contenter d'une économie socialiste de marché sans pratiquement aucune liberté démocratique (25) ? Pour éviter de se trouver en face de situations embarrassantes, les juristes chinois ont donc préféré faire disparaître ce chef d'inculpation de leur vocabulaire juridique. Mais des syndicalistes indépendants comme Li Wenming et Guo Baosheng

n'en ont pas moins été condamnés en novembre 1997 pour « *tentative de subversion* » parce qu'ils avaient voulu organiser des cours du soir pour ouvriers dans la ZES méridionale de Shenzhen. Six mois plus tôt on leur aurait dit qu'ils étaient des contre-révolutionnaires. Le changement d'appellation n'a rien changé à la lourdeur de la peine.

Malgré tout, les gouvernements occidentaux ne perdent pas espoir : ils s'engagent, les uns après les autres, dans ce qu'ils appellent le « *dialogue constructif* », tentant ainsi de mettre fin à la période précédente, celle de la « *confrontation* », qui portait en elle trop de relents de guerre froide. Un des éléments essentiels du dialogue consiste à envoyer des spécialistes du droit expliquer à leurs homologues, juges, avocats, O.N.G. diverses, comment fonctionne un État de droit. L'Union Européenne et les États-Unis participent, chacun de



OPACITÉS INSTITUTIONNELLES

l'Homme. Les membres de ce lobby estiment également qu'associer l'entrée de la Chine au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) à des progrès visibles en matière de respect du droit serait un excellent moyen d'encourager les dirigeants chinois à mieux se comporter. Il est vrai qu'à l'heure actuelle, il est difficile d'admettre que la Chine fasse appliquer son droit commercial de «façon uniforme, impartiale et raisonnable», comme le requiert la convention de l'OMC. Même si, parmi les adhérents à l'OMC, nombreux sont les pays qui ne remplissent pas ces critères, il faut bien reconnaître que la Chine en est encore très loin. Des experts tentent d'obtenir de la Chine quelques accords sur des conditions élémentaires : qu'elle accepte notamment de publier ses lois avant de les faire appliquer, qu'elle établisse des tribunaux qui soient à même de recevoir des plaintes contre l'administration, etc. Les divers programmes d'échanges juridiques vont tous dans le même sens : tenter d'élever le niveau de la légalité en Chine dans tous les domaines, et pas seulement dans le domaine commercial. Personne ne s'attend à ce que les progrès soient très rapides, des réticences diverses s'élevant à tous les échelons du pouvoir. Mais il est certain que les voix qui s'élèvent, de l'intérieur du système, en faveur d'un état de droit, sont de plus en plus nombreuses et éloquents. Les paris sont ouverts : qui des réformistes ou des conservateurs parviendra à s'imposer dans un contexte aussi périlleux que celui des réformes économiques majeures que le premier ministre Zhu Rongji est en train d'entreprendre ?

Nous aimerions reprendre à notre compte les propos de conclusion de Jean-Pierre Cabestan en conclusion de son article magistral, déjà cité ci-dessus : « *Mais que l'on ne s'y trompe pas. Malgré les évolutions observées, les pressions que les gouvernements étrangers peuvent exercer et les programmes de coopération juridique qu'ils acceptent de financer, toute instauration d'un État de droit reste exclue même à l'échelon local. Ce sera donc probablement la mission du régime qui succédera à celui de la République populaire que de réconcilier en Chine continentale les notions de légalité et de légitimité* ».

leur côté, à cette entreprise, chaleureusement accueillie par Pékin. Lors d'une rencontre, en octobre 1998, les présidents Bill Clinton et Jiang Zemin se sont accordés pour mettre en place une série « *d'échanges juridiques* » au cours desquels Américains et Chinois pourraient travailler ensemble à améliorer la formation juridique, l'assistance juridique aux plus démunis, en même temps que les droits administratif et commercial.

Pour des raisons de politique intérieure, le Congrès américain se faisait encore tirer l'oreille avant d'avaliser le projet à l'automne 1998, provoquant une levée de boucliers de la part de ce qu'on pourrait appeler le lobby pro-chinois qui affirme qu'encourager la Chine à adopter un comportement juridique plus conforme aux mœurs internationales est plus efficace que de se contenter de la critiquer sur des questions de violation de droits de



(25) Voir à ce sujet le rapport très complet de *Human Rights in China* (New York), d'avril 1997, Vol. 9 n° 4, intitulé « Whose Security ? "State Security" in China's New Criminal Code ».