

Nouveau développement du droit administratif en Chine

Liang Jinming

Volume 37, Number 3, 1996

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043404ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043404ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Jinming, L. (1996). Nouveau développement du droit administratif en Chine. *Les Cahiers de droit*, 37 (3), 707–714. <https://doi.org/10.7202/043404ar>

Article abstract

This paper provides an overview of the evolution of Chinese legislation dealing with administrative law since 1979. This evolution has been marked by the implementation of a regulatory procedure and planning of legislative production, by the creation of an administrative jurisdiction in the form of specialized bodies for dealing with given litigation and a general procedure for administrative review, by the adoption in 1989 of the *Act respecting administrative litigation* standardizing jurisdictional review over the legality of certain administrative decisions, complemented in 1994 by the *Act respecting indemnification* by the State, and finally by the introduction of a civil service regime. The legislative evolution now seems to be staying its course mainly in the area of non-litigious administrative procedure.

Nouveau développement du droit administratif en Chine

LIANG Jinming*

Ce texte donne une vue générale de l'évolution de la législation chinoise relevant du droit administratif depuis 1979. Cette évolution a été jalonnée par la mise en place d'une procédure réglementaire et d'une planification de la production législative, par la création d'une juridiction administrative sous la forme d'instances spécialisées pour traiter certains contentieux et d'une procédure générale de révision administrative, par l'adoption en 1989 d'une Loi sur le contentieux administratif uniformisant le contrôle juridictionnel de la légalité de certaines décisions administratives, complétée en 1994 par une Loi sur l'indemnisation par l'État, et enfin par l'introduction d'un régime de la fonction publique. L'évolution législative semble maintenant devoir se poursuivre en priorité sur le terrain de la procédure administrative non contentieuse.

This paper provides an overview of the evolution of Chinese legislation dealing with administrative law since 1979. This evolution has been marked by the implementation of a regulatory procedure and planning of legislative production, by the creation of an administrative jurisdiction in the form of specialized bodies for dealing with given litigation and a general procedure for administrative review, by the adoption in 1989 of the Act respecting administrative litigation standardizing jurisdictional review over the legality of certain administrative decisions, complemented in 1994 by the Act respecting indemnification by the State, and finally by the introduction of a civil service regime. The legislative evolution now seems to be staying its course mainly in the area of non-litigious administrative procedure.

* Professeur au Département des sciences politiques et juridiques de l'Université normale de Tianjin et directeur adjoint du Département.

	<i>Pages</i>
1. Des progrès considérables de la législation administrative	709
2. Une préoccupation générale : la légalité administrative	710
3. L'établissement de la juridiction administrative	710
4. L'élaboration de la <i>Loi sur le contentieux administratif</i> : une nouvelle étape de la construction de la légalité	711
5. La <i>Loi sur l'indemnisation par l'État</i> : l'étape supérieure de la construction de la légalité	712
6. Le régime de la fonction publique est en pleine transformation.....	712
7. Vers l'encadrement procédural de l'action administrative.....	713

Depuis sa fondation, la République populaire de Chine a promulgué un grand nombre de lois et règlements administratifs. De 1949 à 1956, ont été édictés plus de 870 règlements concernant l'organisation et la gestion des institutions administratives. Parallèlement, l'étude du droit administratif était aussi assez florissante. Les facultés de droit à Beijing ont créé des cours de droit administratif. Des ouvrages de droit administratif soviétique ont été traduits et publiés. Malheureusement, dans la période suivante, à cause de l'influence des idées gauchistes, c'est un nihilisme juridique qui dominait et la construction du droit administratif a été considérablement freinée. De nombreux règlements administratifs déjà institués ne pouvaient plus s'appliquer avec efficacité. Et la construction du système de droit administratif a souffert encore davantage pendant la période de troubles intérieurs qu'est la Révolution culturelle de 1966-1976.

La réforme et l'ouverture mises en œuvre depuis la fin des années 70 ont enfin relancé le développement du droit administratif en Chine. Depuis le troisième plénum issu du XI^e Congrès du Parti communiste chinois, l'État accorde une grande importance à la construction du droit administratif et au renforcement de la législation administrative, de façon à pratiquer l'administration selon la loi et à légaliser progressivement l'administration. Ainsi, on a vu se multiplier par milliers chaque année, les lois, décrets et règlements relatifs à l'administration ; des organismes gouvernementaux chargés des travaux juridiques ont été mis en place à différents échelons. En particulier, la mise en application de la *Loi de la RPC sur le contentieux administratif* depuis le 1^{er} octobre 1990 a marqué une étape importante dans la construction du droit administratif. Ce développement du droit administratif a donné en même temps une impulsion à l'étude du droit administratif. L'année 1983 a vu la parution de l'*Introduction au droit administratif*, le premier manuel d'enseignement dans cette matière. Les institutions d'enseignement du droit

ont toutes créé des cours de droit administratif, et ont commencé à former des étudiants de maîtrise. Jusqu'à présent, le nombre des manuels d'enseignement et des ouvrages en droit administratif a dépassé la centaine, et les articles et les thèses sont encore plus nombreux. Ces productions reflètent l'état actuel de la construction du droit administratif, sont riches en contenu et sont d'une grande variété dans leurs opinions.

Un rappel du développement de la construction du droit administratif en Chine depuis une dizaine d'années fait ressortir les traits suivants.

1. Des progrès considérables de la législation administrative

Dès le début, les juristes chinois ont accordé une importance particulière à la législation administrative. Depuis une dizaine d'années, on a réussi à formuler une théorie fondamentale sur la législation administrative. Sous le système législatif actuel, les normes juridiques sont hiérarchisées en plusieurs échelons : législation proprement dite, réglementation administrative du gouvernement central, réglementation locale de nature législative et réglementation du gouvernement local. La procédure réglementaire administrative fait l'objet du *Règlement provisoire sur l'élaboration de la réglementation administrative* du Conseil des affaires d'État. Les instances réglementaires locales ont aussi élaboré des règles relatives à la procédure réglementaire. À la lumière de la théorie de la législation administrative et se basant sur les résolutions adoptées par le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale, le Conseil des affaires d'État a réexaminé l'ensemble des ordonnances et règlements administratifs promulgués depuis la fondation de la République populaire de Chine par le Conseil des affaires d'État et par les ministères, en révoquant ceux qui ne sont plus applicables et en révisant les autres au besoin. Il en est résulté la publication du *Recueil des règlements administratifs de la République populaire de Chine*. En même temps, répondant aux besoins de la réforme économique et politique, en particulier à ceux concernant l'établissement et de la mise au point de l'économie de marché, la Chine a établi un programme de sa production législative, et a élaboré de nombreux règlements administratifs nouveaux. Parmi ces nouveaux règlements, un grand nombre concernent l'administration économique. Mais ils sont rédigés dans un esprit de conformité avec l'ensemble du système juridique. Certaines lois administratives fondamentales ayant une portée générale sont déjà en cours d'élaboration, notamment sur la fonction publique, sur la révision administrative, sur l'exécution administrative forcée, etc. Toutes ces réalisations permettront de donner un fondement clair et précis à l'action administrative de l'État.

2. Une préoccupation générale : la légalité administrative

L'élément déterminant pour la réalisation de la légalité socialiste en matière administrative est de renforcer l'exécution administrative, tout en pratiquant l'administration selon les lois. À l'heure actuelle, grâce au développement de la législation administrative, des normes fondamentales régissent le domaine administratif. Le problème est que ces normes ne sont pas strictement appliquées ou parfois sont tout simplement ignorées. Ce problème a suscité une attention générale de la part du Parti, du gouvernement et de différents milieux sociaux. Le 2 septembre 1993, la troisième session du Comité permanent de la VIII^e Assemblée populaire nationale a adopté des *Règles concernant le renforcement du contrôle d'application des lois*. Pour assurer l'application des lois, les gouvernements à différents échelons se sont efforcés de sélectionner et de former un personnel spécialisé ayant une bonne préparation politique et professionnelle, d'instituer et de compléter les organismes judiciaires, de clarifier les responsabilités quant à la mise en œuvre du système juridique, et de renforcer l'efficacité des décisions judiciaires. Le gouvernement populaire de Tianjin, par exemple, a mis en place un système de surveillance de l'application des règlements administratifs, en prêtant une grande attention aux plaintes concernant l'application des lois et en corrigeant énergiquement les pratiques inadmissibles dans l'application des lois. En même temps, le milieu universitaire a entrepris des recherches approfondies à partir des expériences chinoises. Ces recherches portent à la fois sur les problèmes fondamentaux, comme la nature, les principes, la procédure et l'effet de l'application des lois et sur les problèmes concrets tels que l'autorisation administrative, la pénalité, la récompense, l'imposition et la contrainte. Ces travaux ont joué un rôle positif pour l'évolution et le développement du droit administratif.

3. L'établissement de la juridiction administrative

Dans son sens traditionnel, l'idée d'administration publique implique que les litiges survenus à l'occasion de l'action administrative soient soumis aux instances judiciaires. Mais avec le développement de l'administration publique en Chine comme dans la plupart des États à système juridique développé, le gouvernement a commencé à instituer des organismes spéciaux pour traiter ces litiges selon les lois. Depuis la promulgation de la *Loi de la RPC sur les marques de commerce* ont été adoptés plusieurs lois et règlements spéciaux concernant la juridiction administrative. La Commission d'examen des marques de commerce, la Commission d'examen de la propriété industrielle, la Commission d'arbitrage des contrats économiques et la Commission d'arbitrage des différends du travail se sont vu accorder le pouvoir d'arbitrer des litiges. Actuellement, le développement de la

juridiction administrative apparaît de plus en plus souhaitable dans la conjoncture chinoise, et l'on s'applique à sa systématisation. Les recherches sur ce plan ont porté d'importants fruits en ce qui concerne la compétence et la procédure de la juridiction administrative, ainsi que sa jonction avec l'action des instances judiciaires. La promulgation du *Règlement sur la révision administrative* en décembre 1990 a marqué la mise en place du système de révision administrative ; il régit la procédure des litiges administratifs devant les organismes de révision à différents échelons. En août 1994, la *Loi de la RPC sur l'arbitrage* a été mise en application, ce qui imprime une plus grande régularité et une plus grande maturité au système d'arbitrage administratif.

4. L'élaboration de la *Loi sur le contentieux administratif* : une nouvelle étape de la construction de la légalité

Déjà dans le *Programme commun* de 1949, qui servait de constitution provisoire, il est affirmé que le « peuple et les organisations populaires ont le droit de poursuivre tout organisme et tout fonctionnaire pour les manquements professionnels contrevenant à la loi auprès des organismes populaires de surveillance ou des tribunaux populaires ». Toutes les constitutions qui ont suivi ont confirmé ce principe fondamental. Cependant, à cause du climat politique de l'époque, il n'y a pas eu de loi qui assurait la pleine application de ce principe. Les citoyens, les personnes morales et d'autres organisations, lorsqu'ils se voyaient lésés dans leurs droits et intérêts légitimes par des actions administratives illicites ou incorrectes, ne disposaient pas de recours judiciaires pour se protéger. La *Loi de la RPC sur la procédure civile*, promulguée en mars 1982, a marqué un pas historique dans l'établissement du contentieux administratif en Chine. Elle dispose : « Cette loi s'applique à toutes les affaires administratives relevant de la compétence des tribunaux populaires ». Ainsi, dès avant la promulgation de la *Loi sur le contentieux administratif*, plus de 140 types de litiges administratifs pouvaient faire l'objet d'un recours à des tribunaux populaires. En 1987, la promulgation du *Règlement sur les sanctions administratives* a ajouté un nouvel élément à la législation relative à la procédure administrative. En avril 1989, la VII^e Assemblée populaire nationale a adopté la *Loi sur le contentieux administratif*, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1990. Cette loi a énoncé la finalité, les principes fondamentaux, le système et la procédure du contentieux administratif, ainsi que les droits et les obligations des parties concernées.

5. *La Loi sur l'indemnisation par l'État :* **l'étape supérieure de la construction de la légalité**

Dès le début, les juristes ont accordé une grande attention au problème de l'indemnisation du préjudice causé par l'action administrative. Depuis une dizaine d'années, les recherches théoriques sur l'indemnisation par l'État, y compris l'indemnisation administrative, se développent de jour en jour. En même temps, la législation sur le sujet a enregistré des progrès rapides. Dans les *Principes généraux du droit civil de la RPC* de 1986, il est prévu que « si les organismes d'État ou les fonctionnaires, dans l'exercice de leurs fonctions publiques, portent atteinte aux droits et intérêts légitimes des citoyens ou personnes morales, ils doivent en assumer la responsabilité civile ». C'est le point de départ de la construction d'un système d'indemnisation par l'État en Chine. La *Loi sur le contentieux administratif* de 1989 a précisé encore davantage les responsabilités en cas d'atteinte au droit par les actions administratives, et a intégré l'indemnisation dans la procédure juridictionnelle. Ainsi, le droit à l'indemnisation par l'État se trouvait garanti par la loi. Cela montrait l'importance accordée aujourd'hui à la protection de ce droit ; mais cela montrait également que le système d'indemnisation restait encore imparfait, et que la réglementation n'était pas systématique et manquait de fonctionnalité. Ainsi, en mai 1994, la septième session du Comité permanent issu de la VIII^e Assemblée populaire nationale a adopté la *Loi de la RPC sur l'indemnisation par l'État*, qui est entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 1995. Cette loi a défini clairement son champ d'application, la partie créancière de l'indemnité et l'organisme débiteur, la procédure, les formalités et les critères de calcul de l'indemnisation. Elle a marqué l'établissement du système d'indemnisation par l'État en Chine. Elle signifie que désormais, si les citoyens, personnes morales ou d'autres organisations se voient atteints dans leurs droits et intérêts légitimes par une action administrative contrevenant à la loi, non seulement ladite action peut être annulée ou modifiée selon la loi, mais encore les victimes peuvent obtenir l'indemnisation qui en découle. Cela montre que la protection des droits et intérêts juridiques des citoyens, personnes morales ou autres organisations par la loi a atteint un niveau supérieur.

6. **Le régime de la fonction publique est en pleine transformation**

D'innombrables faits ont montré que, pour que les organismes d'État fonctionnent dans l'efficacité et l'intégrité et qu'ils administrent bien toute la société, il faut disposer de fonctionnaires de qualité. Cependant, avec le développement rapide de l'économie de marché, l'ancien système de gestion des cadres devient de plus en plus inadapté. Ainsi, le Conseil des affaires d'État a décidé de réformer le régime de la fonction publique en trois

ans ou un peu plus. Pour cela, il a promulgué en août 1993 le *Règlement provisoire sur la fonction publique*. Basé sur l'expérience chinoise et s'inspirant des pratiques réussies des pays étrangers, ce règlement a clairement défini, en ce qui concerne les fonctionnaires d'État, leurs droits et obligations, leurs fonctions, les règles de recrutement, d'examen, de récompense et de sanction, de promotion et de rétrogradation, de nomination et de révocation, d'échange, de démission et de renvoi. Actuellement, les gouvernements des différents échelons s'activent à la mise en œuvre de ce règlement : formation, expérimentation-pilote, élaboration des règlements d'application, fonctionnarisation de l'ancien corps des cadres selon les critères déterminés par le nouveau règlement. Tous ces efforts ont porté des fruits heureux, et les progrès dans l'application du nouveau régime de la fonction publique introduiront plus de dynamisme dans la gestion du personnel de l'État, et inciteront les fonctionnaires à travailler davantage dans un climat caractérisé par la transparence, l'égalité et la concurrence, ce qui contribuera à donner à l'appareil gouvernemental la capacité d'assumer efficacement ses responsabilités dans le processus de modernisation.

7. Vers l'encadrement procédural de l'action administrative

Le droit administratif comprend l'aspect substantiel et celui de la procédure. Or, les lois, décrets et règlements en vigueur confondent souvent ces deux domaines. Et la conception traditionnelle chinoise du droit insiste davantage sur l'aspect substantiel, négligeant l'aspect procédural, et n'accordant donc pas suffisamment d'importance au respect de la procédure administrative. Avec la réforme et l'ouverture, avec le développement de la construction du système juridique et surtout avec la mise en application de la *Loi de la RPC sur le contentieux administratif*, les gens prennent de plus en plus conscience de l'importance de l'encadrement juridique de la procédure dans un sain exercice du pouvoir administratif et pour la protection des droits et intérêts légitimes des citoyens. Les problèmes constatés actuellement dans l'administration chinoise, tels que le manque d'efficacité, le refus de responsabilités, l'ajout ou la réduction à volonté des procédures, sont liés au fait que la Chine n'a pas encore une loi procédurale complète. Ainsi, le projet d'une législation sur la procédure administrative non contentieuse a été mis à l'ordre du jour de la construction du droit administratif et suscite un intérêt général chez les juristes. Certes, on continue de promulguer des lois, décrets et règlements qui contiennent d'importantes règles de procédure en matière administrative, à côté de règles de fond ; et il existe maintenant des textes sur certains aspects de la procédure non contentieuse, par exemple le *Règlement provisoire relatif à l'élaboration de la réglementation administrative* et le *Règlement sur la révision administrative*. Mais

les spécialistes du droit administratif s'appliquent à la recherche sur la procédure administrative dans les pays étrangers. La plupart des chercheurs sont d'avis qu'il faut, à partir des textes en vigueur, élaborer le plus vite possible une loi sur la procédure administrative non contentieuse qui convienne à la spécificité de la Chine.