

Zhang LI. - *Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs en Chine : éléments d'analyse comparée des contentieux administratifs chinois et français*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 740 pages.

Quel plaisir de voir cette belle thèse désormais publiée. Ayant eu l'honneur de siéger dans le jury de soutenance de la thèse de Mme Zhang à l'Université de Paris 1 en 2007, je savais déjà la qualité du travail qu'elle allait nous livrer. Mais mes (nos) espoirs ont été largement comblés en ce sens qu'en passant de la thèse à l'ouvrage, l'auteur nous apporte une œuvre « peaufinée », achevée, et mise à jour, bref une importante contribution à la connaissance et la compréhension du droit administratif ou, comme le titre nous l'indique, du contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs en Chine. Et le tout dans un français limpide et même souvent élégant.

Comme le souligne Gérard Timsit dans sa brillante préface, la thèse centrale de Mme Zhang est la suivante : la Chine est passée depuis la fin des années 1980 d'un « principe d'administration *par* la loi » à un « principe d'administration *en vertu* de la loi ». La loi n'est plus seulement sensée impliquer les administrés, elle s'impose désormais aussi à l'administration.

Voilà pour les principes ! La réalité, Mme Zhang la connaît bien et nous la décrit sans fard, à travers une analyse comparée des cas chinois et français. S'inspirant pourtant dans une large mesure du recours pour excès de pouvoir en droit français (et allemand), la loi chinoise sur le contentieux administratif de 1989 (présentée en annexe du livre) établit un champ de contrôle fort limité de la légalité des actes administratifs. Excluant les actes réglementaires, le contrôle du juge ne s'exerce que sur les actes administratifs « concrets » (*juti*) ou « unilatéraux émanant d'autorités administratives investies du pouvoir de régler des cas particuliers et qui tendent à produire directement des effets de droit à l'extérieur de l'administration » (Timsit). Certes, cette loi a été enrichie à la fois par une assez abondante jurisprudence et dix ans plus tard, en 1999, une longue « explication de la Cour suprême sur l'application de cette loi » (également en annexe). Mais aujourd'hui, comme l'indique l'auteur, ce champ est manifestement trop restreint : les juristes comme la société veulent l'élargir. Mais comment faire ?

Nommé par le Parti communiste, le juge chinois n'a pas les moyens institutionnels ni l'indépendance financière de questionner les règlements administratifs illégaux. De fait, ceux-ci sont en principe vérifiés par les assemblées populaires nationale et locales, qui, également dépendantes du PC, le font rarement, et les bureaux des affaires législatives des gouvernements aux divers échelons qui peinent également à s'insurger contre les libertés que leurs « patrons » prennent parfois avec la loi.

En conséquence, en dépit de l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce en 2001, la légalité des règlements administratifs reste mal ou peu contrôlée.

Une autre difficulté est la tentation des juristes chinois de s'inspirer de différentes traditions juridiques : se fondant sur une tradition continentale introduite en Chine au début du XX^e siècle, la loi de 1989 est appliquée de plus en plus souvent en s'inspirant de procédures contentieuses américaines. Le risque de cette

acculturation diversifiée est un éclectisme et finalement une incohérence de nature à nuire à l'établissement d'un contrôle juridictionnel satisfaisant de l'administration.

Un troisième obstacle est la jeunesse même du contentieux administratif en Chine populaire : vingt ans à peine, et tant de fonctionnaires à éduquer et surtout à « rééduquer », c'est-à-dire à initier pas seulement au droit objectif (et impérial) mais aux droits subjectifs des citoyens qu'ils sont supposés servir. Dans un environnement dominé par l'argent et l'enrichissement facile. À cet égard parmi les regrets, une analyse plus explicite de l'impact de la corruption des fonctionnaires – phénomène omniprésent et préoccupant – sur le contrôle juridictionnel des actes administratifs aurait été bienvenue.

Pour autant, l'ouvrage de Mme Zhang est d'une grande richesse : il montre comment le contentieux administratif s'est progressivement mis en place, à travers notamment la création de chambres administratives au sein des tribunaux populaires ; comment le nombre d'affaires a rapidement augmenté pour atteindre, sous la pression des autorités politiques, un pallier infranchissable ; en ce sens, la lecture des contentieux présentés constitue une mine d'informations éclairantes sur les bouleversements que traverse la société chinoise contemporaine ; et surtout combien le droit administratif anime les débats entre juristes chinois qui, pour la plupart, poussent pour une amélioration du système de protection des administrés contre les abus de pouvoir de l'autorité politico-administrative.

Car c'est également l'enjeu, le but de la thèse de Mme Zhang : contribuer par la plume à l'établissement progressif d'un État de droit en Chine. Pour ce faire, l'auteur a adopté une démarche comparative parfaitement justifiée tant elle nous protège contre les errements d'un culturalisme dépassé et trop souvent mis en avant, pour mieux se protéger, par les dirigeants actuels du PC chinois. En effet, ce livre démontre parfaitement que tant les juristes que le corps social chinois attendent du droit et du contentieux administratifs les mêmes garanties qu'ailleurs : indépendance, impartialité et finalement justice ou au moins « équité » (*gongping*).

Autant de défis que devront relever les autorités de la République populaire si elles souhaitent maintenir à long terme l'extraordinaire période de prospérité et de stabilité dont elles et leur pays ont joui depuis 1989, année non seulement de la promulgation de la loi qui est à l'origine de cet ouvrage mais aussi d'un certain Tiananmen. Comme on le voit, en Chine droit administratif et politique ne sont jamais bien éloignés...

Jean-Pierre CABESTAN