

# Chine



## 1 – Constitution et système institutionnel

Depuis 1949, la République populaire de Chine est officiellement un État unifié multinational. La première Constitution (1954) était calquée sur la Constitution de l'URSS de 1936. Deux autres lui succédèrent en 1975 et 1978. En 1982, une nouvelle Constitution a été adoptée, plus conforme aux nouvelles orientations du régime. Elle a été réformée en mars 2004 afin de tenir compte des demandes de la communauté internationale pour le respect des droits de l'homme, et de la demande économique interne concernant notamment le droit de propriété. L'État unifié est administrativement divisé en 5 régions « autonomes », 21 provinces, les municipalités de Pékin (Beijing), de Shanghai et de Tianjin, avec comme subdivisions des districts, des municipalités, des arrondissements urbains, des cantons, des communes.

**L'Assemblée populaire nationale (APN)**, « organe suprême du pouvoir d'Etat » (art.57 de la constitution), est composée de trois mille députés, élus pour cinq ans par les assemblées populaires locales et les forces armées. Elle ne se réunit en session plénière qu'une fois par an, en général en mars, pour une période d'environ dix jours ; les pouvoirs propres de la session plénière sont la réforme de la Constitution (avec une majorité des deux tiers), le vote des lois organiques, l'examen et l'approbation des principales décisions gouvernementales, ainsi que la nomination du président et vice-président de la République, du président de la Commission militaire centrale, du Premier ministre, du président de la Cour Suprême et du procureur général du Parquet Populaire

Suprême. Élu lors de la première session plénière de l'Assemblée, le **Comité permanent** de l'APN (160 membres) exerce en fait la quasi-totalité des attributions de celle-ci, jouissant notamment d'une particulière influence dans le processus d'élaboration et d'adoption des lois.

Le **Conseil des affaires de l'État** (Gouvernement populaire central) est l'organe administratif suprême de l'Etat (art. 85 de la Constitution) et dispose, entre autre, du pouvoir réglementaire, de celui de soumettre des projets de loi à l'APN, et dirige les ministères et les départements administratifs locaux. A ce titre, il peut notamment annuler les règlements émis par ces organes s'il les juge illégaux. Le CAE est présidé par le Premier ministre et se réunit à son plus haut niveau une fois par mois au cours des « réunions exécutives du CAE » avec les vice-premiers ministres, les conseillers d'Etat et le secrétaire général.

Le **président et le vice-président de la République Populaire de Chine** sont élus par l'APN pour un mandat de 5 ans renouvelable consécutivement une fois. Depuis 1993, le secrétaire général ou numéro 1 du Parti est également, ex officio, le président de la République, cumulant également les fonctions de président de la Commission militaire centrale du Parti et de l'Etat. Cette fonction est aujourd'hui clairement associée à celle de premier responsable du pays.

## **2 – Le système juridique**

Après une période de rejet de la tradition juridique héritée de l'Empire et du système judiciaire de la République de 1911, les années 1980 ont été marquées par la volonté de Deng Xiaoping de réformer le pays et de consacrer le principe d'un « gouvernement conforme au droit ». Depuis lors, la Chine procède à une réforme complète de ses lois et de ses institutions judiciaires afin de développer un « **État de droit socialiste aux caractéristiques chinoises** ».

Dans ce contexte, le droit fait l'objet d'une **valorisation** au plus haut niveau comme en témoigne un appel de XI Jinping au recrutement de conseillers juridiques au sein de toutes les institutions et au renforcement de la formation juridique pour les fonctionnaires. On observe également un effort de **rationalisation** à travers l'adoption de lois sectorielles (environnement, données personnelles, terrorisme, violences domestiques, renseignement...) et l'entreprise de codification du droit civil lancée en 2014 et témoignant d'une volonté de développer un cadre juridique adapté aux défis d'une société chinoise en pleine mutation.

Plus récemment (3 mai 2017), XI Jinping a également demandé aux facultés de droit chinoises de renforcer leur recherche sur les questions fondamentales afin de fournir un soutien théorique à l'État de droit socialiste aux caractéristiques chinoises : *« nous devons avoir confiance dans le développement de notre propre discipline des sciences juridiques et contribuer à l'État de droit mondial avec la sagesse et la pratique chinoise »*.

### **3 – Le système judiciaire**

Démantelé sous la Révolution culturelle (1966-1976), l'appareil judiciaire chinois a connu depuis 1978 une évolution importante et fait aujourd'hui l'objet d'une réforme d'ensemble. Si la Constitution prévoit que les institutions judiciaires sont séparées du pouvoir exécutif et doivent opérer de manière indépendante, il convient néanmoins d'observer que le système judiciaire chinois faisant partie intégrante de l'administration, il est placé sous la direction du Parti.

Les **tribunaux populaires sont organisés en trois échelons** qui correspondent à des circonscriptions administratives, les juges étant désignés par les assemblées locales de chaque échelon : tribunaux populaires de *district* (ou de base),

tribunaux populaires *intermédiaires*, et tribunaux populaires *supérieurs*. A chaque échelon correspond un niveau de parquet populaire: parquet populaires de base, parquet populaire intermédiaire et parquet populaire supérieur. Le principe du double degré de juridiction emporte que la décision rendue en seconde instance est définitive, et que chaque tribunal peut être compétente en première instance ou en seconde instance, selon la gravité de l'affaire et selon les dispositions légales. Les tribunaux intermédiaires et supérieurs, ainsi que la Cour populaire suprême, sont donc les tribunaux d'appel du tribunal de rang inférieur qui a jugé en première instance. La Cour populaire suprême juge en premier et dernier ressort. Il existe en outre plusieurs tribunaux populaires spéciaux, tels que les tribunaux militaires ou encore les tribunaux maritimes.

La **Cour populaire suprême** est la plus haute autorité judiciaire de Chine, à l'exception des régions administratives spéciales de Hong Kong et Macao qui ont des organisations judiciaires indépendantes. Elle siège à Pékin, et exerce le pouvoir juridictionnel suprême de l'Etat, tout en contrôlant le travail des tribunaux populaires locaux et des tribunaux populaires spéciaux. La Cour populaire suprême dispose d'un pouvoir d'approbation des condamnations à la peine capitale. Les jugements qu'elle rend, qu'ils soient de première ou de seconde instance, ne peuvent pas faire l'objet de recours. Pour autant, **la Cour Populaire Suprême n'est pas un organe indépendant**. Elle est responsable devant l'Assemblée populaire nationale et son Comité permanent, qui nomment et destituent les juges, décident de leur rémunération et devant lesquels ces derniers doivent rendre des comptes. La Cour comprend un président (M. ZHOU Qiang, élu par l'APN en 2013 pour une durée de 5 ans), 44 « grands juges » et environ 200 juges ou juges assistants. Elle est composée de chambres spécialisées à compétence criminelle, civile, administrative, économique et environnementale (créée le 3 juillet 2014), ainsi que de plusieurs bureaux spécialisés. Il convient de relever en outre

la création, en janvier 2015, de deux chambres détachées à Shenzhen et à Shenyang, ce dans un triple objectif d'éviter les influences locales, d'harmoniser la jurisprudence, de se trouver au plus près des justiciables. Il faut également souligner la possibilité pour la Cour suprême d'édicter des « interprétations judiciaires » : elle peut ainsi se prononcer sur l'application de certaines lois et décrets. Elle supervise également l'activité du Collège national des juges.

Le **Parquet populaire Suprême** dirige et contrôle l'activité des parquets populaires locaux. Ses membres, dont le procureur général (CAO Jianming élu par l'APN en 2008 pour une durée de 5 ans) sont nommés par l'APN et sont responsables devant elle. Le parquet suprême dirige les activités des parquets locaux et spéciaux. Si les parquets n'ont pas compétence pour diriger les enquêtes pénales conduites par les services de police (bureaux de la sécurité publique relevant du ministère de la sécurité publique), ils peuvent néanmoins demander des compléments d'enquête avant de décider de la suite à donner. Ce sont également les parquets qui autorisent le maintien d'un suspect en détention provisoire. Plus généralement, ils ont pour fonction de contrôler la légalité des actes de tous les acteurs de la procédure pénale, garantissant ainsi une application unifiée de la loi sur le territoire chinois. Pour ce faire, le Parquet populaire suprême détient le pouvoir de faire appel des décisions de justice et de demander la révision des décisions illégitimes.

Il convient de noter que le **Ministère de la justice** ne dispose d'aucune compétence en matière d'organisation judiciaire, ni d'autorité sur les parquets. Son rôle principal consiste, d'une part, à superviser les professions d'avocat, de notaire et d'expert et, d'autre part, à assurer l'administration des établissements pénitentiaires pour les personnes condamnées.

## 4 – Les professionnels du droit et de justice

Contrairement à la France, les 220 000 juges et 100 750 procureurs chinois constituent deux corps distincts, les juges relevant de la Cour populaire suprême et les procureurs relèvent du Parquet populaire suprême. Les juges et procureurs chinois sont recrutés parmi les étudiants dans les universités de droit : ceux-ci doivent être reçus à la fois à un examen national d'accès aux professions juridiques et judiciaires (commun aux juges, procureurs, avocats, notaires), et à l'examen des fonctionnaires. Ils sont ensuite recrutés par les cours et parquets populaires en tant qu'assistants, avant d'évoluer vers leur poste définitif.

Le nombre d'**avocats** en Chine a presque triplé en 20 ans, passant de 110 000 en 1998 à 300 000 aujourd'hui. Pour exercer leur profession, ceux-ci doivent être titulaires d'une licence reconduite annuellement par l'Association des avocats de Chine, elle-même sous la supervision du Ministère de la Justice. En octobre 2012, le pouvoir des avocats a été renforcé par une nouvelle loi, qui leur accorde désormais l'immunité judiciaire au titre de ses articles 36 et 37. Il n'en reste pas moins que les propos tenus par le défenseur lors de l'audience demeurent susceptibles de poursuites pénales lorsqu'ils contreviennent à la sécurité d'État, ou encore à l'ordre judiciaire du tribunal ou enfin s'ils sont considérés comme constitutifs de diffamation ou de mauvaise foi. La définition du secret professionnel de l'avocat au titre de cette même loi apparaissait elle-même très ambiguë car elle permet à l'avocat de garder le secret professionnel mais à la condition que les informations tenues secrètes ne concernent pas une infraction en cours ou en préparation portant atteinte à la sécurité de l'État, à l'ordre public ou à la sécurité des personnes et des biens d'autrui (article 38).

La Chine a créé une **profession notariale** de type latin par une loi du 28 août 2005, entrée en vigueur le 1er mars 2006. La promulgation de cette loi est le fruit d'une coopération étroite entre le ministère de la Justice de Chine et le Conseil supérieur du notariat français, menée dans le cadre du centre sino-français de formation et d'échanges juridiques à Shanghai. Tout en tenant compte des spécificités chinoises, cette coopération a contribué à installer une profession notariale moderne qui joue un rôle important en matière d'authentification des actes.

## **5 – La réforme judiciaire et perspectives**

Mise en œuvre principalement par la Cour populaire suprême dans le cadre d'un 4ème plan de réforme quinquennale des Cours et tribunaux (2014-2018), mais également au niveau des parquets, la réforme judiciaire se veut ambitieuse mais aussi « *prudente et ordonnée* ». Son objectif général a été fixé par XI Jinping : « ***que le peuple ressente la justice et l'équité dans le traitement réservé à chaque affaire judiciaire*** ».

Or, il semble bien que la confiance dans les juridictions progresse : en effet, alors que prédominait traditionnellement une méfiance envers les tribunaux, les statistiques fournies par la Cour populaire suprême font état d'une **augmentation sensible du nombre d'affaires traitées à travers le pays** (+18% en 2016). S'agissant des affaires civiles, elles ont passées de 5,2 millions en 2014 à 6,7 millions en 2016 (+28,8%), le droit de la consommation prenant une part de plus en plus importante, notamment liée à l'explosion des ventes en ligne.

Il faut dire qu'un effort important a été fait en termes de **transparence et accès à la justice** : l'enregistrement des audiences et la mise en ligne systématique des jugements constituent, sauf exceptions, la règle fixée depuis 2013. Le concept de « tribunaux intelligents » équipés de portails

facilement accessibles au justiciable, est mis à l'honneur. La médiatisation croissante de certaines affaires pénales de droit commun ayant frappé l'opinion participe également d'une volonté de transparence.

La création, depuis 2014, de **juridictions spécialisées** en matière de propriété intellectuelle, d'environnement et plus récemment encore d'internet, témoigne de la volonté des autorités de professionnaliser et d'adapter le système judiciaire à des contentieux considérés comme prioritaires.

On observe une volonté affichée par le pouvoir central de **protéger les juges** des « influences néfastes » d'autorités locales. En outre, suite à la médiatisation de plusieurs affaires d'assassinats dont des juges chinois ont été la cible de la part de justiciables insatisfaits, une directive prise par la Cour suprême met l'accent sur la protection dont doivent bénéficier les juges dans le cadre de leurs fonctions.

S'agissant du procès pénal, une loi de 2014 a renforcé la procédure contradictoire à l'audience et introduit une exigence qualitative en matière de **production de preuves**. Depuis cette réforme, il appartient au parquet, dans le cadre de sa mission générale de supervision, de s'assurer que les preuves apportées par la police n'ont pas été « illégalement acquises », notamment sous la torture. Dans le même esprit, en 2015 a été instaurée la présence de membres du parquet dans certains commissariats de police, pour renforcer la rectitude de l'enquête. Des lignes directrices éditées le 31 janvier 2017 par la Cour Suprême enjoignent les tribunaux populaires à écarter les preuves recueillies illégalement, notamment sous la torture.

Droit et justice n'échappent pas à l'initiative dite des « **nouvelles routes de la soie** » (OBOR) ne serait-ce que par l'augmentation des litiges transfrontaliers générée par l'engagement des entreprises chinoises dans une stratégie « going global » (+9,38% en 2016). Nombreux sont les domaines

touchés : droit des affaires, droit international privé, droit maritime, droit pénal... Au plan opérationnel, on observe donc une mobilisation de l'ensemble des institutions et acteurs à travers diverses actions déployées au soutien de l'initiative. Sur le fond, OBOR constitue à la fois une caisse de résonance, dans laquelle on retrouve la notion de gouvernance par le droit, et un laboratoire pour une future influence chinoise par le droit.