

La nouvelle constitution chinoise du 4 décembre 1982

YVES VILTARD

La Chine a adopté le 4 décembre 1982 sa 4^e Constitution, lors de la réunion de la 5^e session de la 5^e Assemblée populaire nationale. Elle succède à la constitution adoptée le 15 septembre 1954 par la 1^{re} Assemblée, à celle du 17 janvier 1975, adoptée par la 4^e et à celle du 5 mars 1978, adoptée par la 1^{re} session de la 5^e.

Chacun des textes veut marquer une étape dans l'évolution de la Chine populaire, mais cette évolution est loin d'être linéaire et chaque constitution semble mettre un point final à une lutte politique au sein de la direction chinoise. S'il n'existe pas fondamentalement de différences vraiment majeures, comme on le verra, entre les quatre textes (1), l'institutionnalisation est avant tout, à l'exception de la Constitution de 1954 qui résultait d'un certain consensus au sein de l'équipe dirigeante, la marque de la prise du pouvoir par une ligne particulière. La Constitution de 1975 symbolise le pouvoir de la « bande des quatre » après l'élimination de Lin Biao, celle de 1978, celui de la coalition Hua Guofeng — Ye Jianying, et la dernière, on peut le dire, est la Constitution de Deng Xiaoping.

Sur le plan formel, l'élaboration constitutionnelle ne manque pas de

(1) Sur la Constitution de 1954, voir : Arthur Steiner, *Constitutionalism in Communist China* et Franklin W. Houn, *Communist China's New Constitution*, in George P. Jan Editor, *Government of Communist China*, San Francisco, Chandler Publishing Co., 1966.

Sur la Constitution de 1975, voir : Philippe Ardant, *la Constitution de la RPC*, 17 janvier 1975, *Revue de droit public et de science politique*, mars-avril 1976 ; Yves Viltard, *Les nouvelles institutions chinoises. La Constitution de 1975. Notes et Etudes documentaires*, n° 4223, Doc. franç.

Sur la Constitution de 1978, voir : Jérôme Alan Cohen, *China's Changing Constitution*, *The China Quarterly*, 1978 ; *The fifth National People's Congress of China*, *Chinese Law and Government*, été 1978, vol. XI, n° 2/3 ; Tsién Tche-hao, *Les institutions chinoises et la constitution de 1978*, *Notes et Etudes documentaires*, n° 4501/02, Doc. franç.

Texte de la Constitution de 1982 : *Renmin Ribao*, 5 décembre 1982, trad. franç. ; Ed. en langues étrangères 1983. Projet : Supplément à *Beijing Info.*, n° 19, du 10 mai 1982 ; *Renmin Ribao* : 28 avril 1982.

suivre les rites pratiqués dans les autres pays socialistes. Dans son rapport présenté le 26 novembre 1982 sur le projet de constitution, Peng Zhen, alors vice-président de la Commission de Révision, rappelle les étapes suivies par le texte. Le 10 septembre 1980, la 3^e session de la 5^e APN décide, sur proposition du Comité central du Parti communiste chinois, de créer une commission de révision. Tout un cérémonial démocratique, semblable à celui qui eut cours en 1977 pour la révision de la Constitution soviétique, est suivi. La discussion s'élargit, étape par étape. En février 1982, la première version, élaborée par la 2^e session de la Commission est discutée au niveau des membres du Comité permanent de l'APN, « d'une partie des membres du Comité national de la Conférence consultative politique du Peuple chinois (organe de Front Uni), des départements du Comité central du parti et ceux du Conseil des Affaires de l'Etat (gouvernement), des organes dirigeants de l'armée, et enfin des responsables au niveau provincial » (2). En avril 1982, au cours de sa 3^e session, la Commission présente enfin un projet devant le Comité permanent de l'APN, le texte est rendu public et une discussion « se déroule à l'échelle nationale ». En septembre 1982 se tient alors le XII^e Congrès du parti, qui marque l'élimination de Hua Guofeng des instances dirigeantes suprêmes, excepté du Comité central. Comme en août 1973 pour la Constitution de 1975 et en août 1977 pour celle de 1978, le parti adopte lui-même de nouveaux statuts et ouvre ainsi la voie, selon la tradition, à la phase finale de l'élaboration constitutionnelle. La Constitution sera adoptée sans que des modifications essentielles aient été apportées au projet publié en avril.

La fréquence des révisions constitutionnelles en Chine est un reflet de l'instabilité politique. Autant le pouvoir trouve son essence dans les arrangements informels, autant le système politique sanctionne ceux-ci par une institutionnalisation venant légitimer les vainqueurs des luttes fractionnelles (3). On rationalise alors en révisant les institutions : « La Constitution de 1978 avait été élaborée assez précipitamment, et d'autre part, la confusion politique et idéologique résultant des dix années de « révolution culturelle » était loin d'être éliminée... il était donc naturel que cette Constitution ne soit pas parfaite — bien qu'il y ait eu certaines modifications apportées — et qu'elle ne corresponde pas à l'état actuel et aux besoins du développement historique » (4).

Une discussion juridique importante a accompagné le long délai d'élaboration constitutionnelle (5). Elle touchait, notamment, un point que

(2) Peng Zhen, Rapport sur le projet de révision de la Constitution de la RPC, 26 novembre 1982, *Beijing Info.*, n° 50 du 13 décembre 1982.

(3) Lucian Pye, *The dynamics of chinese Politics* Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publ. Inc. Cambridge, Massachusetts, 1981, p. 73-75.

(4) Interview de Hu Sheng, secrétaire général, adjoint de la Commission de Révision, *Beijing Info.*, n° 18, 3 mai 1982.

(5) Zhang Shangwu, Théorie et pratique de la séparation des pouvoirs par la classe capitaliste, *Renmin Ribao*, 7 octobre 1980. Shi Pengfein, La séparation des trois pouvoirs de la classe capitaliste peut-elle être utilisée de façon critique ?, *Wen Hui Bao*, 22 novembre 1980.

l'on retrouvera, celui de la séparation des pouvoirs, refusée par la tradition marxiste comme expression du pouvoir de la classe bourgeoise. Les nouvelles institutions (nouvelle constitution, nouveaux statuts du parti) n'en reflètent pas moins une volonté de clarification dans la répartition des compétences, en introduisant un système complexe de différenciation des instances de pouvoir. « La division raisonnable du travail du Pouvoir suprême d'Etat permet à notre pays de mieux résister aux bouleversements éventuels... la division des attributions plus précise et plus rationnelle entre les organes du pouvoir d'Etat, entre les organismes administratifs aux divers échelons favorisera l'application stricte du système de responsabilité, l'élévation de l'efficacité dans le travail et l'élimination de la bureaucratie » (6).

Cette spécialisation recouvre une conception légale rationnelle portée par Deng Xiaoping. La volonté de clarifier les institutions rejoint la volonté moderniste faisant l'éloge de la compétence et de la spécialisation. C'est aussi un retour aux formes soviétiques d'organisation des institutions (7). Il sera intéressant d'évaluer dans quelle mesure la multiplication des instances de pouvoir n'est pas une construction en trompe-l'œil marquant l'effacement de certaines d'entre elles au profit de lieux véritables de décision, que ce soit par exemple l'effacement du Bureau politique au profit du Secrétariat, ou bien encore la concentration du pouvoir d'Etat au sein du noyau permanent du Conseil des Affaires de l'Etat au détriment de l'APN et du Président de la République, ou encore l'insertion de l'armée dans le système étatique visant à enraciner sa soumission à la ligne politique de Deng Xiaoping.

La Constitution chinoise a une structure identique à celle des constitutions des autres pays socialistes. Elle traite dans le préambule et les principes fondamentaux, de l'orientation générale de la Chine, des conceptions politiques, économiques et sociales qui prétendent guider l'activité entière du pays. Viennent ensuite les droits et libertés des citoyens, et dans un troisième chapitre, l'organisation des pouvoirs publics, ici sous la dénomination de « structures de l'Etat ». A la différence de la Constitution soviétique de 1977, il n'existe pas de partie entièrement consacrée aux principes fondamentaux des relations internationales, ils sont abordés dans les principes généraux.

(6) Peng Zhen, Discours du 22 avril 82 devant la 23^e session du Comité permanent de l'APN, *BI*, n° 19, 10 mai 1982.

(7) Par exemple, pour ce qui concerne le parti, la Commission centrale de Contrôle et de Discipline du parti est réinstaurée en décembre 1978 et le secrétariat en février 1980.

LES PRINCIPES FONDAMENTAUX

Les principes politiques

Remarquons d'emblée l'incorporation dans la Constitution des quatre principes fondamentaux mis en avant par Deng Xiaoping, à la fois pour marquer la fidélité à la conception marxiste et pour servir de garde-fou par rapport aux plus contestataires. C'est l'affirmation de la voie socialiste, du maintien de la dictature démocratique populaire, la référence explicite au marxisme-léninisme, à la pensée maozedong, ainsi qu'au rôle dirigeant du Parti communiste chinois. Le préambule remplit la fonction essentielle d'explicitation de ces principes.

Le rôle du PCC est, dans cette nouvelle constitution, redéfini. On y affirme une séparation entre le parti et l'Etat. Hormis dans le préambule, le parti n'est pas évoqué, excepté de façon indirecte dans l'article 5, très important, mentionnant « l'obligation faite aux partis politiques, groupements sociaux, entreprises et institutions, d'observer la Constitution et la loi ». L'article 2 de la Constitution de 1978 qui définissait le rôle du parti, à l'imitation de l'article 6 de la Constitution soviétique de 1977, a été supprimé, ainsi que l'article 56, qui fixait comme devoir du citoyen, de soutenir la direction du parti. De même, le parti n'est plus explicitement évoqué dans la procédure de nomination du Premier ministre, alors que c'était le cas dans les Constitutions de 1975 et 1978.

La redéfinition du rôle du parti présente en fait une grande ambiguïté. Il s'agit avant tout d'affirmer sa soumission à la légalité, ce que disposent ses nouveaux statuts. « Le parti doit mener ses activités dans les limites de la Constitution et des lois » (8). Le parti devrait exercer sa direction « principalement sur le travail idéologique et politique, l'élaboration des principes et mesures politiques, ainsi que sur la sélection, les affectations, l'examen et le contrôle des cadres. Cette direction ne doit donc pas s'identifier ou se substituer au travail administratif des organes du gouvernement ni à la conduite de la production dans les entreprises » (9). Ce principe n'a pas manqué de susciter des résistances, certains cadres ne comprenant plus très bien ce dont ils avaient alors à s'occuper, ce que suggère la formulation pour le moins équivoque, dans le même texte : « Il va de soi que si l'accent est mis sur la division du travail entre le parti et le Gouvernement, les problèmes importants dans les activités du Gouvernement et le travail économique n'en devront pas moins être soumis au parti pour décision. Tous les membres du parti... doivent obéir strictement à la direction exercée par le parti et appliquer sa politique. »

Cette reformulation du rôle du parti vise en théorie à lutter contre la bureaucratie, entraînant « le chevauchement des services, l'imprécision

(8) Programme général des statuts du PCC.

(9) Hu Yaobang, secrétaire général du parti. « Rapport présenté le 1^{er} septembre 1982 au XII^e Congrès du PCC », Ed. en langues étrangères, Pékin, 1982.

des attributions du parti et celles du Gouvernement » (10). Elle s'incorpore dans la réforme administrative et la volonté légale rationnelle de différencier les instances.

Les pays socialistes portent un soin attentif à la définition de la nature du régime. Dans l'article 1, la Chine est définie comme un « Etat socialiste de Dictature démocratique populaire, dirigé par la classe ouvrière et basé sur l'alliance des ouvriers et des paysans ». Dictature démocratique populaire se substitue donc à Dictature du Proletariat des Constitutions de 1975 et 1978, sans toutefois revenir au concept d'Etat de Démocratie populaire de 1954. Les explications données par Peng Zhen soulignent le caractère de compromis de la formule actuelle : « La Dictature démocratique populaire de notre pays est par essence une Dictature du Proletariat. » En fait, il s'agit visiblement d'un refus d'utiliser la formule soviétique « d'Etat socialiste du Peuple entier qui exprime la volonté des intérêts des ouvriers, des paysans et des intellectuels », Peng Zhen expliquant que la masse des intellectuels est déjà comprise dans la formule « basé sur l'alliance des ouvriers et des paysans ». Ce maintien d'une certaine orthodoxie idéologique peut paraître contradictoire avec l'importance accordée aujourd'hui à l'instruction et la compétence. Elle est le fruit d'un compromis avec les éléments conservateurs les plus attachés aux conceptions maoïstes.

Mais la question est de savoir sur qui s'exerce la Dictature démocratique populaire. Elle porte en principe sur les auteurs des délits économiques et se conjugue ainsi avec le renforcement de la légalité, réaffirmé vigoureusement dans les principes généraux (art. 1, 5 et 33), consacrant l'égalité des citoyens devant la loi, repris de la Constitution de 1954. Il n'est plus fait mention des « catégories noires exclues de la démocratie » et privées de leurs droits politiques (11). L'importance accordée à la légalité, qui rappelle le XX^e Congrès de Krouchtchev s'explique aussi par le fait que les dirigeants actuels ont été persécutés pendant la Révolution culturelle et entretiennent une certaine méfiance à l'égard du slogan concernant la lutte des classes.

L'accent est à nouveau mis sur l'importance du Front uni — allusion à Sun Yatsen dans le préambule — et la Conférence consultative du Peuple chinois qui regroupe les partis associés et les Chinois d'outre-mer est formellement consacrée par la Constitution, sans toutefois être transformée

(10) *Ibid.*

(11) Les nouveaux ennemis politiques sont en fait ceux définis par le parti :

- 1) ceux qui sont montés en tant que rebelles (cadres promus pendant la Révolution culturelle) ;
- 2) ceux qui sont imbus d'idées fractionnistes ;
- 3) ceux qui se sont rendus coupables de destructions et de dégradations ;
- 4) ceux qui s'opposent à la ligne suivie depuis la 3^e session plénière du Comité central de décembre 1978 (ligne de Deng Xiaoping) ;
- 5) ceux qui ont gravement violé la loi et la discipline ;

Hu Yaobang, voir note 9.

en véritable Seconde Chambre comme certains l'avaient proposé (12). Tout cela va de pair avec la propagande autour de la réunification avec Taïwan, la récupération de Hong-kong et Macao, et la création de « régions administratives spéciales » (art. 31), structures prévues pour cette réunification, qui n'est plus conçue comme une libération.

Les principes économiques

Il est clair que la nouvelle direction veut promouvoir ce qui est appelé l'édification économique, ce qui correspond aux fameuses « quatre modernisations » de décembre 1978 (3^e plénum du Comité central). Cette volonté s'accompagne d'une réforme économique aux contours complexes et déjà soumise à de nombreux réajustements.

On peut lire en filigrane dans la Constitution les transformations survenues depuis 1979. La Constitution se montre formellement très respectueuse de l'organisation classique de l'économie socialiste. Mais par l'accent mis sur le rôle de l'« économie individuelle » (art. 11), par rapport à l'économie d'Etat et l'économie collective, par la place « complémentaire » donnée au marché « par rapport à la réaffirmation de l'économie planifiée » (art. 15), par les nouveaux articles sur « la gestion démocratique » (art. 16 et 17) (13), par la réintroduction de l'héritage (14) conformément à la Constitution de 1954, mais non de celles de 1975 et 1978, par l'élimination des slogans maoïstes (art. 11 de 1978), par la consécration institutionnelle des facilités offertes aux entreprises étrangères pour faire des investissements en Chine (art. 18), on peut suivre, de façon pointilliste les profonds bouleversements intervenus dans l'économie chinoise sous la direction de Deng Xiaoping.

Pourtant, il n'est pas explicitement traité de la véritable décollectivisation qui s'opère aujourd'hui dans l'agriculture chinoise, sinon pour y mettre des barrières : « Nulle organisation, nul individu ne peut s'approprier les terres, en faire un objet de transaction, les donner à bail ou les céder illicitement à autrui sous d'autres formes. Toute organisation, tout individu faisant usage de la terre, doit le faire rationnellement » (art. 10). En effet, la nouvelle organisation économique de l'agriculture se fait sous forme de contrats de production (*baochan dao zu*) qui ne visent que l'usufruit et non la propriété formelle des terres (15). Mais on trouve l'expression de ces contradictions dans le rapport de Peng Zhen : « Dans les villes comme à la campagne, il est encore nécessaire, pendant un temps relativement

(12) Philippe Ardant, La Conférence consultative du Peuple chinois, *Revue d'Etudes comparatives Est-Ouest*, vol. 11, mars 1980. Lee Lien, The current Chinese Communist United Front Policy, Issues & Studies, 1982.

(13) Voir les articles de Y. Chevrier, C. Aubert, F. Gipoulon et T. Pairault, in Chine, solutions pour une crise. La réforme de la gestion dans l'entreprise chinoise, *Revue française de Gestion*, n° hors série, hiver 1982-1983.

(14) Jérôme Alan Cohen, voir *supra*, note 1.

(15) Voir les travaux de Claude Aubert, notamment Agriculture, la voie chinoise reste à trouver, *Revue Tiers-Monde*, avril-juin 1981.

long, de laisser subsister l'économie individuelle des travailleurs et même de lui donner un certain développement » (16). Si les communes populaires sont toujours prises en compte comme organisations de l'économie collective et non plus comme structures administratives (art. 8), chacun sait aujourd'hui que leur rôle est finalement mis en cause comme organisations essentielles de l'économie chinoise.

Les principes moraux

Le déclin de l'orthodoxie maoïste, particulièrement quant à la place de l'idéologie dans l'organisation sociale, le fait que les principes économiques occupent le devant de la scène, que les individus soient incités à s'accomplir à travers leur participation à la production et les avantages matériels qu'ils peuvent en attendre, l'accent mis sur « expert » plutôt que « rouge » (art. 14), l'absence de tradition religieuse formelle pouvant assurer une armature morale à l'activité humaine, tout cela a amené le pouvoir à définir, à dater de décembre 1980, un nouveau concept, lors d'une conférence centrale de travail du Comité central, celui de « civilisation spirituelle socialiste » (*Shehvizhuyi jingshen wenming*). L'article 24 encourage cette conception, empreinte de moralisme confucéen ou plus simplement de puritanisme, mise au service de la société socialiste. Sont avancées « les cinq vertus » : amour de la Patrie, amour du Peuple, amour du Travail, amour de la Science, amour du Socialisme (17). Dans le même ordre d'idées, l'article 49 rend nécessaire la piété filiale, les devoirs parentaux, la liberté du mariage, le respect dû aux vieillards, et condamne les mauvais traitements exercés sur les femmes et les enfants.

LIBERTÉS, DROITS ET DEVOIRS DES CITOYENS

La structure de la Constitution s'inspire directement de la Constitution soviétique de 1977, en plaçant le chapitre consacré « aux droits et devoirs fondamentaux des citoyens » juste à la suite des principes fondamentaux, alors que les constitutions précédentes les renvoyaient à la fin du texte.

Pourtant, l'importance accordée aux libertés, en volume autant qu'en place — 24 articles au lieu de 16 — ne marque pas, loin de là, une conception plus libérale du régime. La mise en avant de la légalité socialiste renforce encore les devoirs auxquels les citoyens doivent se soumettre. Ici, toutes les traces de la Révolution culturelle ont été effacées, autant « les quatre grandes démocraties : liberté d'expression, large exposé, grand

(16) Peng Zhen, voir *supra*, note 2. Voir également La presse chinoise encourage le développement d'un secteur privé de l'économie, M. Luchert, *Le Monde* du 17-16 janvier 1983.

(17) Richard Baum, *Scientism and bureaucratism in Chinese Thought : Cultural Limits of the « Four Modernizations »*, *Occ. Paper.*, Assoc. for Asian Studies, Toronto, 13-15 mars 1981.

débat et *dazibao* » introduites en 1975 et qui avaient déjà été expurgées par un amendement constitutionnel en septembre 1980, apportant un point final au « Printemps de Pékin », que le droit de grève, également supprimé de la Constitution. « Dans la société socialiste, la grève n'est ni dans l'intérêt de l'Etat, ni dans celui des ouvriers » (18). Les problèmes polonais ne sont pas pour rien dans la suppression de ce droit.

Le texte est marqué par une insistance répétitive sur les devoirs de citoyens : de s'instruire (art. 46) ; de faire son service militaire (art. 55) ; de payer ses impôts (art. 56) ; de « travailler » (art. 42) ; d'obéir à la Constitution et à la loi (art. 50) ; de « préserver l'unité du pays et l'union des différentes nationalités » (art. 52). Mais encore plus redoutables sont les devoirs de « garder les secrets d'Etat, prendre soin du bien public, observer la discipline du travail, respecter l'ordre public et les règles de la morale socialiste » (art. 53), devoirs qui pour l'essentiel existaient déjà dans les anciennes constitutions. S'ajoutent encore, et ceci est nouveau, « défendre la sécurité, l'honneur et les intérêts de la Patrie » (art. 54). Même lorsqu'une liberté est traitée de façon plus explicite, comme le secret de la correspondance, elle est assortie de conditions qui la ruinent, tout en affirmant la suprématie de la légalité : « à l'exception des services de la sécurité publique ou des parquets qui sont habilités à soumettre, conformément aux modalités prévues par la loi, la correspondance au contrôle, quand la sécurité de l'Etat ou l'enquête sur les affaires criminelles le nécessitent... » (art. 40).

Le progrès, s'il en existe, c'est l'affirmation des libertés individuelles et « de la dignité personnelle des citoyens » (art. 37 et 38), permettant d'écarter les pratiques arbitraires de la Révolution culturelle, en matière d'arrestation, d'incarcération ou même de « diffamation ».

Cela rejoint les problèmes touchant au fonctionnement de la justice au travers des parquets et tribunaux populaires, sans exclure l'influence déterminante du parti dans ces affaires, bien que le principe d'autonomie des organes judiciaires soit consacré par les articles 126 et 131. « Notre parti va continuer à guider les efforts de notre peuple en vue d'élaborer ou de perfectionner les lois, et il renforcera sa direction sur l'activité de la sécurité publique, les parquets et les tribunaux, et s'attachera à garantir, sous tous les aspects, l'application rigoureuse des lois par ses institutions » (19).

Un point positif est la constitutionnalisation du principe de dédommagement pour les préjudices subis du fait de l'administration et de ses fonctionnaires (art. 41) (20).

(18) Hu Sheng, voir *supra*, note 4.

(19) Hu Yaobang, voir *supra*, note 9. Sur les procès des animateurs du « Printemps de Pékin » consulter : Victor Sidane et Wojtek Zafanolli, *Procès politiques à Pékin*, Wei Jingsheng et Fu Yeuhua, P. C. Maspero, 1981.

(20) Jérôme Alan Cohen. *Criminal Process in the People's Republic of China*, Cambridge Mas., Harvard University Press, 1968. *China's Changing Constitution*, voir note 1.

LES INSTITUTIONS

Sur l'essentiel, les institutions ont peu varié, aussi ne traiterons-nous ici que des points clés des modifications : restauration de la Présidence de la République, rôle dévolu à l'APN et à son Comité permanent, place du Conseil des Affaires de l'Etat, instauration de la Commission militaire centrale et enfin, rapports entre le centre et la périphérie.

La Présidence de la République

Dans la ligne d'une différenciation des institutions, la Présidence est rétablie. Il faut se souvenir que Mao-ze-Dong en occupa le poste de 1954 à 1959, puis Liu Shaoqi, mais qu'il en fut démis pendant la Révolution culturelle au mépris des règles constitutionnelles. Pourtant, le poste n'est pas restitué dans toutes ses compétences, le Président n'est plus le commandant des forces armées du pays, il ne préside plus le Conseil de la Défense nationale et il ne peut plus convoquer la Conférence Suprême d'Etat. Le projet de Constitution publié en avril 1982 disait dans son article 78 : « Le Président de la RPC représente l'Etat sur le plan intérieur et extérieur. » Curieusement, cet article a disparu de la rédaction définitive.

La fonction essentielle du Président est de présenter le Premier ministre à l'APN, de promulguer les lois, de nommer et destituer les membres du Gouvernement, de ratifier et dénoncer les traités, mais en vertu des décisions du Comité permanent de l'APN. Il est constamment répété que ce poste « correspond aux usages et aspirations de notre peuple multinational », formule qui fait sans doute référence au débat constitutionnel de l'époque républicaine. Il est assisté par un vice-président, et des procédures d'intérim sont prévues. Son mandat est identique à celui de l'Assemblée, cinq ans, et ne peut être renouvelé qu'une fois.

Ces fonctions sont surtout des fonctions de représentation et déchargent par là même le Comité permanent de l'Assemblée. C'est Li Xiannian qui a été élu à ce poste en juin 1983 par la 6^e APN, il représente « la vieille garde » et a été ainsi récompensé de son ralliement à Deng Xiaoping en décembre 1980.

L'Assemblée populaire nationale et son Comité permanent

Selon le vocabulaire habituel, l'APN est l'organe suprême du pouvoir d'Etat. Son organe permanent est le Comité permanent (art. 57). Son mode de désignation est toujours indirect et le mandat des députés toujours de cinq ans.

La Constitution établit une modification des compétences législatives de l'Assemblée et de son Comité, qui marque une certaine rupture avec la tradition soviétique et tente d'établir une distinction plus nette entre exécutif et législatif. Si l'Assemblée peut amender la Constitution, elle ne peut le faire qu'à la majorité des deux tiers (art. 64), ce qui renoue avec la

Constitution de 1954. Sa fonction législative est strictement délimitée au vote du code pénal, du code civil, ainsi qu'aux lois relatives à la structure de l'Etat et aux autres lois essentielles (*jiben falü*), ainsi qu'aux amendements apportés à ces lois (art. 62, al. 3). La Constitution donne donc à l'Assemblée une compétence assignée, recouvrant ce qu'on pourrait désigner comme lois organiques, et le vote de la loi ordinaire (*falü*) revient à son Comité permanent (art. 67, al. 2). Pour bien marquer cette hiérarchie, l'alinéa 3 précise que le Comité permanent peut compléter et amender partiellement, dans l'intervalle des sessions de l'APN, les lois votées par celle-ci, mais cela ne peut se faire à l'encontre des principes fondamentaux (*jiben yuanze*) régissant ces lois.

De fait, le terme de décret (*faling*) disparaîtra de la version définitive de la Constitution. Il s'agissait de véritables décrets-lois semblables aux oukases du présidium du soviet suprême nécessitant ensuite ratification.

Ce point est particulièrement souligné dans les commentaires faits autour de la Constitution et correspond à un accroissement des compétences du Comité permanent. L'explication qui en est donnée est que l'Assemblée est un organe trop nombreux, environ 3 000 députés, pour travailler efficacement.

Le Comité doit donc prendre en main l'essentiel du travail législatif si l'on veut, comme beaucoup le souhaitent, que celui-ci n'ait pas un travail de seul enregistrement de textes établis ailleurs. La partie sur le respect des « principes fondamentaux » (*jiben yuanze*) a donc été ajoutée lors de la rédaction définitive, mais en contrepois des pouvoirs accrus du Comité, l'Assemblée s'est vu donner la possibilité de modifier ou annuler les décisions inopportunes du Comité (art. 62, al. 11) (21).

Pour travailler plus efficacement, le Comité peut se réunir en Conseil de Présidence, composé du président, des vice-présidents, et du secrétaire général, et, par l'article 68, l'Assemblée est dotée de six commissions permanentes : des nationalités, des lois, des affaires financières et économiques, de l'éducation, des sciences de la culture et de la santé, des affaires étrangères, des ressortissants chinois. D'autres commissions peuvent être créées selon la nécessité. Celles-ci peuvent avoir un rôle important à jouer dans le contrôle de constitutionnalité et de légalité dont le Comité permanent est investi (22).

Cette tentative de donner vie à un véritable travail législatif s'accompagne d'incompatibilités, les membres du Comité permanent ne pouvant assumer de fonctions dans les organismes administratifs de l'Etat, les organes judiciaires et les parquets (art. 65). Comme le Président de la République, le président du Comité (actuellement Peng Zhen) et les vice-présidents ne sont rééligibles qu'une fois.

(21) Peng Zhen, voir *supra*, note 2.

(22) Le fonctionnement concret de ces institutions est établi par la loi organique sur l'APN, révisée par la 5^e session de la 5^e APN, le 10 décembre 1982, *SWB*, FE 7215, 22 décembre 1982.

Le Conseil des Affaires de l'Etat

Il s'agit du Gouvernement chinois qui est, selon la tradition des pays socialistes, « l'exécutif de l'organe suprême du pouvoir d'Etat et l'organe administratif suprême de l'Etat » (art. 85). Il est clair que c'est un lieu important de pouvoir en Chine aujourd'hui. Il a été l'objet, avant même la révision de la Constitution, d'une profonde réforme qui a entraîné une diminution importante du nombre de vice-premiers ministres et de ministères, fusionnés et maintenant réduits à 45 ministères et commissions d'Etat essentielles. Les vice-premiers ministres sont désormais 4 et les ministres d'Etat ou conseillers d'Etat (souvent d'anciens vice-ministres) sont au nombre de 10 (23). Comme en URSS, l'article 88 permet le travail en Comité restreint, ne comprenant que le Premier ministre, les vice-premiers ministres, les ministres d'Etat et le secrétaire général du Conseil des Affaires d'Etat.

Une nouvelle fonction a été créée, dans le but d'assurer une vérification comptable et budgétaire du Gouvernement et de l'administration, c'est la Commission des Comptes, dont le Président fait partie du Gouvernement. Il devrait exercer son contrôle de façon indépendante, bien que dans son statut, il soit au même rang que les ministres ordinaires. Un principe souvent répété est celui du système de la pleine responsabilité (24). Il viserait à faire, par exemple au niveau de l'Etat, du Premier ministre un véritable chef de Gouvernement.

La Commission militaire centrale

La Constitution, comme celle de 1977 en URSS, instaure formellement une Commission militaire centrale, chargée de diriger les forces armées du pays. Son président est désigné et responsable devant l'APN et son Comité permanent. Ce qui paraissait être une modification importante par rapport à la pratique politique chinoise et semblait symboliquement vouloir remettre l'armée sous la direction de l'Etat a suscité beaucoup de réticences, ce qui finalement s'est traduit par un curieux tour de passe-passe, puisque tous les membres de cette Commission ne sont autres que ceux de la Commission militaire du CC du parti, avec à sa tête Deng Xiaoping.

On pourrait souligner qu'à la différence du projet d'avril, le président de cette Commission n'est plus soumis à la règle des deux mandats, contrairement aux autres dirigeants suprêmes de l'Etat. Il peut apparaître, à ce niveau, en concurrence avec le Gouvernement, chargé de « diriger l'édition des forces armées ». En Chine, le rôle du ministre de la défense a toujours été extrêmement ambigu. Aujourd'hui, un certain mécontentement venant des traditionnalistes dans l'armée, représentés sans doute

(23) Voir la loi organique sur le Conseil des Affaires de l'Etat adoptée le 10 décembre 1982 par la 5^e session de la 5^e APN, modifiant la loi organique de 1954, *SWB*, VE 7210, 16 décembre 1982.

(24) Peng Zhen, voir *supra*, note 2.

par les vieux maréchaux, pourrait s'opposer à la conception de Deng quant à la modernisation de l'armée, modernisation en rupture avec les principes idéologiques de l'Armée populaire de Libération (25).

Le centre et la périphérie

La République populaire de Chine s'est toujours voulue un « État unifié multinational », refusant par là tout principe de fédéralisme, à la différence de l'Union soviétique. Pourtant le problème des rapports du centre et de la périphérie a subi de nombreuses réévaluations et la question de l'autonomie locale a souvent été évoquée.

La Constitution nouvelle ne manque pas à la règle : « Dans un pays aussi vaste que la Chine, où une seule province possède une population de quelques dizaines ou même centaines de millions d'habitants (ce qui représente la population totale d'un pays), de grands déséquilibres s'accusent dans le développement politique, économique et culturel dans les diverses régions... « les Assemblées populaires des provinces, régions autonomes et municipalités relevant immédiatement de l'autorité centrale et leurs comités permanents, ont le droit d'arrêter et promulguer des lois à caractère local » (26). Cette traduction française va apparemment au-delà du texte chinois lui-même qui ne parle que de règlements de caractère local (*difangxing fagui*), ce qui sera ensuite rectifié dans d'autres traductions, mais est sûrement l'expression de la volonté de donner aux provinces une plus grande autonomie.

Pourtant la modification la plus importante est bien sûr la restauration d'Assemblées populaires et de Gouvernements populaires au niveau des cantons (*xiang*), redéfinissant comme on l'a vu les communes populaires comme de simples organisations d'économie collective.

La durée des mandats électifs des députés des différentes assemblées a été changée : si l'élection directe ne s'opère toujours que jusqu'au niveau du district inclus (*xian*) le mandat des députés est alors de trois ans, et de cinq pour les élus au suffrage indirect au-dessus du district (27). De plus, les comités de citoyens et comités de village ont été constitutionnalisés pour la première fois (art. 111), mais le contrôle que ces comités devaient exercer a été affadi.

La Constitution entérine également le fait que les Assemblées locales au niveau du district et au-dessus, aient des comités permanents, ce qui donne une plus grande réalité à leurs fonctions. Enfin, les structures d'autonomie locale qui régissent les différentes minorités nationales se

(25) Richard D. Nethercut, Deng and the gun : Party Military Relations in PRC, *Asian Survey*, août 1982, p. 697 ; Chang Chen-pang, Structural Changes in the ccpsc Military Commission, *Issues & Studies*, février 1983.

(26) Peng Zhen, voir *supra*, note 6.

(27) Voir la loi électorale pour l'APN et les Assemblées populaires locales du 1^{er} juillet 1979 modifiée le 10 décembre 1982 par la 5^e session de la 5^e APN, *SWB*, FE 7212, 18 décembre 1982.

voient, du moins sur le papier, accorder une certaine autonomie financière. Les présidents des régions autonomes et les chefs des départements autonomes devront être dorénavant choisis parmi les membres de ces nationalités.

Malgré tout cela, la règle du contrôle hiérarchique n'est pas diminuée. La structure de l'Etat chinois forme toujours une vaste pyramide où tout abouti à son sommet, le Gouvernement chinois, ou plus réellement les détenteurs du pouvoir au niveau des instances suprêmes du parti (28).

Les 138 articles de cette Constitution, dont plus des deux tiers consacrés à la description des institutions, alors que la Constitution de 1978 avait 60 articles, celle de 1975, 30 et celle de 1954, 106, indiquent bien une volonté de retour à la légalité. Mais l'histoire récente de la Chine populaire montre que les constitutions sont plutôt faites pour être violées ou modifiées en permanence, qu'appliquées. Après tout, la Révolution culturelle s'est constamment déroulée dans le cadre de la Constitution de 1954, la plus proche de la nouvelle constitution, alors que l'Assemblée populaire nationale était mise en congé pendant dix ans, de janvier 1965 à janvier 1975. L'inquiétude de voir à nouveau surgir ce genre de situation hante certainement les dirigeants actuels, tous ou presque victimes de cette époque-là.

L'équilibre créé par les institutions de l'Etat entre la Présidence de la République, le Comité permanent de l'Assemblée, le Gouvernement et la Commission militaire centrale semble instituer une direction collégiale entre Li Xiannian, Peng Zhen, Zhao Ziyang et Deng Xiaoping. Pourtant, chacun sait que le pouvoir réside dans le triumvirat formé par Deng, Zhao et Hu Yaobang, représentant l'armée, le Gouvernement et le parti, aux dépens de l'appareil de propagande et de sécurité, ancien lieu du pouvoir maoïste.

(28) Philippe Ardant, La réforme de l'administration locale en Chine, loi du 1^{er} juillet 1979 révisée le 10 décembre 1982 par la 5^e session de la 5^e APN, traduite en anglais dans *SWB*, FE 7215, 22 décembre 1982.